

# IUS ET ADMINISTRATIO

---

**NR 2/2024 (55)**

**redakcja naukowa  
ELŻBIETA FERET**



**WYDAWNICTWO  
UNIwersYTETU RZESZOWSKIEGO  
RZESZÓW 2024**

**Redaktor naczelny**  
ELŻBIETA FERET

**Zastępca redaktora naczelnego**  
DOROTA SEMKÓW

**Członkowie komitetu redakcyjnego**  
DOROTA HABRAT  
KONRAD KĘDZIERSKI  
PAWEŁ MAJKA

**Sekretarz redakcji**  
OSKAR BRÓŻ  
ALEKSANDRA PELCZAR

**Rada naukowa**  
ELŻBIETA URA (Polska) – przewodnicząca; MÁRIA BUJŇÁKOVÁ (Słowacja)  
DMYTRO BYELOV (Ukraina); DIANA CÍRMACIU (Rumunia)  
JAROSŁAW DOBKOWSKI (Polska); MIECZYŚLAW GOC (Polska)  
MÁRIA KIOVSKÁ (Słowacja); JAROSŁAW KOSTRUBIEC (Polska); IOAN LEŞ (Rumunia)  
MONIKA MÜNNICH (Polska); JAN OLSZEWSKI (Polska); SŁAWOMIR PATYRA (Polska)  
STANISŁAW PIEPRZNY (Polska); VICTOR HUGO RAMÍREZ LAVALLE (Meksyk)  
MARIA TERESA RUSSO (Włochy); BRONISŁAW SITEK (Polska)  
ANGELO VIGLIANISI FERRARO (Włochy); ZBIGNIEW WITKOWSKI (Polska)  
MUSTAFA YASAN (Turcja); DARIUSZ ŻAK (Polska)

**Redaktorzy tematyczni**  
RAINER ARNOLD (Niemcy); GABRIELA DOBROVIČOVÁ (Słowacja)  
JAN FILIP (Czechy); IOAN GÂNĂFĂLEAN (Rumunia)  
SALIMYA GANIYEVA (Turcja); ANNA GOLONKA (Polska)  
MIRUNA MIHAELA TUDORAŞCU (Rumunia); JACEK WANTOCH-REKOWSKI (Polska)

**Korekta tekstów**  
BERNADETA LEKACZ

**Opracowanie techniczne**  
EWA KUC

**Łamanie tekstu**  
BARBARA DRAŹEK-OCZOŚ

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2024

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons  
(CC BY-NC-ND 4.0 International)



**ISSN 2300-4797** (czasopismo publikowane jest w wersji elektronicznej)

**DOI: 10.15584/iuseta**

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO  
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigoń 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26  
e-mail: wydawnictwo@ur.edu.pl; <https://wydawnictwo.ur.edu.pl>  
wydanie I; format B5; ark. wyd. 6; ark. druk. 5,75; zlec. red. 2/2025

# Spis treści

## **Agata Cużytek**

Is prevention better than cure? Remarks on product liability in the U.S. and the EU in light of the recent Panera lemonade lawsuits ..... 5

## **Magdalena Frankiewicz, Julia Grzebieniak**

Prawo konkurencji a sektor publiczny: ujęcie porównawcze praktyk antymonopolowych na przykładzie wybranych przedsiębiorstw ..... 22

## **Michael Kohajda, Michal Koziel, Simona Kurtinová, Martin Cahlik**

Development of Regulation of Crypto-assets within the European Union ..... 33

## **Grzegorz Łaskawski**

Ewolucja procesu karnego w Polsce na tle zasad kontrydiktoryjności i inkwizycyjności – zarys problematyki..... 54

## **Jakub Matis**

The use of intelligence in criminal proceedings in the conditions of the Slovak Republic ... 69

## **Sylwia Stecko**

The right to public information as a manifestation of citizens' constitutional right to the truth ..... 81





IUS ET ADMINISTRATIO

ISSN 2300-4797

NR 2/2024 (55)

DOI: 10.15584/iuseta.2024.2.1

mgr Agata Cużytek

ORCID: 0009-0006-6734-1426

e-mail: agatacuzytek@gmail.com

## Is prevention better than cure? Remarks on product liability in the U.S. and the EU in light of the recent Panera lemonade lawsuits

### Zapobiegać czy leczyć? Analiza odpowiedzialności za produkt w USA i UE na przykładzie pozwów przeciwko Panera Bread

#### Abstract

This article explores the differing approaches to product liability in the United States and the European Union and investigates the regulatory frameworks and consumer protection mechanisms that govern product safety in these regions. It examines the foundational principles and historical evolution of consumer protection laws in both regions, highlighting key differences in their approaches to litigation and enforcement. The inception of the following paper was inspired by a series of lawsuits filed against Panera Bread, a restaurant chain, whose caffeinated lemonade allegedly caused the death of two people.

**Keywords:** product liability, product safety, consumer protection, Panera Bread Charged Lemonade.

#### Streszczenie

Artykuł analizuje różne podejścia do odpowiedzialności za produkty w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej oraz bada ramy regulacyjne i mechanizmy ochrony konsumentów, które regulują bezpieczeństwo produktów w tych regionach. Analizuje on podstawowe zasady i historyczną ewolucję przepisów dotyczących ochrony konsumentów w obu regionach, podkreślając kluczowe różnice w ich podejściu do sporów sądowych i egzekwowania prawa. Niniejsze opracowanie zostało zainspirowane przez serię pozwów wniesionych przeciwko sieci restauracji Panera Bread, której lemoniada zawierająca kofeinę rzekomo spowodowała śmierć dwóch osób.

**Słowa kluczowe:** odpowiedzialność za produkt, bezpieczeństwo produktów, ochrona konsumentów, Panera Bread Charged Lemonade.

## 1. Introduction

In the realm of consumer goods, product liability serves as a crucial mechanism for protecting public health and safety. Additionally, it requires that companies critically examine the possible risks associated with their products or services<sup>1</sup>. The concept of product liability varies considerably between the United States and the European Union, two of the world's largest and most influential markets<sup>2</sup>. Those differences reflect their distinct legal traditions, regulatory frameworks, and cultural attitudes toward consumer protection and corporate responsibility.

A recent tragedy prompted a reevaluation of how product liability is managed across different jurisdictions and raised significant questions about the responsibilities of manufacturers, the rights of consumers, and the regulatory frameworks that govern product safety. The Panera Bread lemonade scandal involved concerns over the caffeine content of a beverage called Charged Lemonade sold by the chain. Customers were unaware that the beverage contained high levels of caffeine which could lead to health risks. The issue gained significant attention when the family of a woman, who died after consuming the drink, sued Panera<sup>3</sup>. They claimed that the company failed to properly disclose the caffeine content, contributing to her death. The scandal highlights a delicate balance needed in regulating product safety. Too little regulation can leave consumers vulnerable to harm, while excessive regulation might stifle innovation and burden businesses with compliance costs. This case prompts us to consider this balance: how much regulation is sufficient, and how much is excessive? It also raises questions about which consumer rights are the most important and whether those rights were violated in this instance.

## 2. Background on consumer protection in the United States of America

The Progressive Era is widely regarded as the beginning of consumer rights in the U.S., when Americans not only started to purchase more ready-made goods but also began accumulating luxury goods, thereby learning about consumer power

---

<sup>1</sup> R. Morrow, *Technology Issues and Product Liability* [in:] *Product Liability and Innovation: Managing Risk in an Uncertain Environment*, eds. J. Hunziker, T. Jones, Washington, D.C. 1994, p. 24.

<sup>2</sup> *Households and NPISHs Final consumption expenditure*, [https://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.PRVT.CD?year\\_high\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.PRVT.CD?year_high_desc=true) [access: 28.06.2024].

<sup>3</sup> E. Chuck, *Family sues Panera Bread after college student who drank Charged Lemonade dies*, <https://www.nbcnews.com/news/us-news/panera-lawsuit-charged-lemonade-sarah-katz-death-rcna120785> [access: 28.06.2024].

exercised by supporting certain businesses over others<sup>4</sup>. Initiatives aimed at protecting consumers and providing remedies for unfair practices followed accordingly<sup>5</sup>. The first piece of federal law concerning consumer safety was the Pure Food and Drug Act of 1906, enacted after 27 years of obstructions<sup>6</sup>. The sudden change was brought about by Upton Sinclair's exposé, "The Jungle", detailing the appalling conditions in the meatpacking industry<sup>7</sup>. At that time, workers and consumers enjoyed few rights and the existing production regulations were poorly enforced<sup>8</sup>. Following the Great Depression, several other consumer rights-related bills were passed<sup>9</sup>. In 1962, President John F. Kennedy introduced the Bill of Consumer Rights to Congress, outlining four key consumer rights: the right to safety, the right to be informed, the right to choose, and the right to be heard<sup>10</sup>, laying the foundation for modern consumer law. Over the years, many legislative frameworks have been established to protect consumers from unfair practices, ensure product safety, and promote fair trade at both the federal and state levels<sup>11</sup>.

Currently, consumer protection law encompasses a large web of state and federal acts regulating products and services. On the federal level, there is a wide range of bills, usually tailored to specific regulatory issues<sup>12</sup>. Consumer protection laws vary significantly across states, making it challenging to provide a comprehensive overview of regulatory differences due to slight variations in nearly every matter

---

<sup>4</sup> L. Cohen, *A Consumers Republic: The Politics of Mass Consumption in Postwar America*, New York 2008, pp. 20–21.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>6</sup> I.D. Barkan, *Industry Invites Regulation: The Passage of the Pure Food and Drug Act of 1906*, "American Journal of Public Health" 1985, Vol. 75, No. 1, p. 18.

<sup>7</sup> *Food and Drug Administration Official Website, Changes In Science, Law And Regulatory Authorities, Part I: The 1906 Food and Drugs Act and Its Enforcement*, <https://www.fda.gov/about-fda/changes-science-law-and-regulatory-authorities/part-i-1906-food-and-drugs-act-and-its-enforcement> [access: 30.06.2024].

<sup>8</sup> R. Currarino, *The Labor Question in America: Economic Democracy in the Gilded Age*, University of Illinois Press 2011, p. 11.

<sup>9</sup> Most notably: The Securities Act of 1933, The Securities Exchange Act of 1934, The Fair Labor Standards Act of 1938; The Federal Food, Drug and Cosmetic Act of 1938.

<sup>10</sup> *John F. Kenned's Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest*, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-protecting-the-consumer-interest>, [access: 26.06.2024].

<sup>11</sup> Most importantly: The Federal Food, Drug, and Cosmetic Act, Federal Trade Commission Act, The Fair Debt Collection Practices Act, The Fair Credit Reporting Act, The Truth in Lending Act, The Fair Credit Billing Act and The Consumer Product Safety Act which established the Consumer Product Safety Commission.

<sup>12</sup> See for example: The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, The Gramm-Leach-Bliley Act, The Identity Theft and Assumption Deterrence Act, The Children's Online Privacy Protection Act.

governed by state codes. State governments enforce laws and advocate for consumers but lack an overarching centralized agency<sup>13</sup>. In most states, Attorneys General enforce the law by filing lawsuits, creating trade practice rules, investigating violations and initiating criminal cases<sup>14</sup>. The states with the strongest and most comprehensive statutes on unfair acts and practices are Hawaii, Massachusetts, Connecticut, Vermont, and Illinois<sup>15</sup>.

On the whole, while U.S. consumer protection mechanisms often operate independently and lack centralization, they benefit from a diverse array of governmental actors, legal rights, and remedies – though access to these protections is unequal<sup>16</sup>.

### 3. Background on consumer protection in the European Union

Initially, consumer protection was barely acknowledged and only mentioned in passing in the Treaty of Rome – nowadays, it is a key policy of the EU<sup>17</sup>. The 1975 Preliminary Programme for Consumer Protection<sup>18</sup> set out five fundamental consumer rights: the right to protection of health and safety; the right to protection of economic interests, the right to redress, the right to information and education, and the right to be heard. These rights were inspired by JFK's address to Congress<sup>19</sup>. To ensure a high level of consumer protection, Art. 169 of the Treaty on the Functioning of the European Union mandates the EU to safeguard consumers' health, safety, and economic interests, while promoting their rights to information, education, and self-organization<sup>20</sup>. Furthermore, according to the provisions in Directive 2011/83/EU, full harmonization of crucial regulatory aspects is intended to provide legal certainty and eliminate barriers for consumers

---

<sup>13</sup> *Consumer Protection in the United States: An Overview*, ed. S. Waller, "European Journal of Consumer Law" 2011, p. 21.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> C. Carter, *Consumer Protection in the States – A 50-State Evaluation of Unfair and Deceptive Practices Laws*, National Consumer Law Center Report 2018, pp. 1–3. Note: the latest report available.

<sup>16</sup> *Consumer Protection in the United States: An Overview*, ed. S. Waller, "European Journal of Consumer Law" 2011, p. 2.

<sup>17</sup> E. Mišćenić, *The Constant Change of EU Consumer Law: The Real Deal or Just an Illusion?*, "Annals Belgrade Law Review" 2022, Vol. 70(3), p. 701.

<sup>18</sup> Preliminary Programme of the European Economic Community for a Consumer Protection and Information Policy, Official Journal of the European Communities, C 92, 25 April 1975, C92/2, p. 3.

<sup>19</sup> A. Moskal, *Digital Markets Act: A Consumer Protection Perspective*, "European Papers" 2022, Vol. 7, No. 3; European Forum, Highlight of 31 January 2023, p. 1114.

<sup>20</sup> Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, 2012/C 326/01.



and traders<sup>21</sup>. Establishing a single, uniform framework across the Union aims to ensure high consumer protection and complete the internal market. Harmonization is however characterised as necessarily partial, meaning it cannot exceed what is essential for the functioning of internal markets and it must aim to improve the markets<sup>22</sup>. Over the years, EU consumer law has faced challenges due to varied legal solutions, differing definitions, and inconsistent withdrawal periods among Member States<sup>23</sup>. EU officials boast of a robust set of laws ensuring a high level of consumer protection anywhere in the Union<sup>24</sup> and describe its consumer protection rules as “the strictest in the world”. However, according to Ursula Pahl, deputy director general of The European Consumer Organisation, there is still a striking disparity between those regulations and their enforcement, as Member States have too much liberty in their implementation<sup>25</sup>. Some believe the EU at times enforces legal paternalism, while others argue we aren’t doing enough to protect the vulnerable and that consumer protection is too focused on market integration<sup>26</sup>. To improve access to litigation and enforcement of consumer laws, the EU has recently become more involved in ensuring justice through alternative dispute resolution methods<sup>27</sup>.

#### 4. Differences in approaches in terms of product liability

The principles of product liability in the United States are similar to those in Europe, but their application and societal context highlight key differences<sup>28</sup>. American culture values individualism and personal responsibility, often opposing

---

<sup>21</sup> Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, Official Journal of the European Union L 304/64.

<sup>22</sup> M. Hesselink, *The Ideal of Codification and the Dynamics of Europeanisation: The Dutch Experience* [in:] *The Harmonization of European Contract Law Implications for European Private Laws, Business and Legal Practice*, eds. S. Vogenauer, S. Weatherill, Oxford–Portland 2006, p. 49.

<sup>23</sup> E. Mišćenić, *The Constant Change...*, p. 700.

<sup>24</sup> A. Gallego Torres, *Europe’s Consumer Protection Story* [in:] *The New Consumer, 50th Special Anniversary Edition*, European Commission 2022, p. 3.

<sup>25</sup> L. Thompson, *Does the new EU consumer rights directive go far enough?*, <https://www.equaltimes.org/does-the-new-eu-consumer-rights?lang=en> [access: 30.06.2024].

<sup>26</sup> *Rethinking EU Consumer Law*, ed. G. Howells, Abingdon 2018, pp. 3–5.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>28</sup> B.J. Riordan, *Unravelling the Mystery – A Comparative Introduction to Product Liability Law in the US and Europe*, “South Carolina Journal of International Law and Business” 2003, Vol. 1, Issue 1, p. 29.

government regulation<sup>29</sup>. An example of such opposition was the Federal Trade Commission's proposal to limit advertising to children. Television networks, advertising agencies, food and toy companies, and even cigarette manufacturers fought the proposal, filing lawsuits against the FTC and framing it as excessive government interference<sup>30</sup>.

The U.S. lacks a federal act regulating product liability, which in 1979 led the Department of Commerce to propose the Model Uniform Products Liability Act, promoting standardized procedures for product liability cases<sup>31</sup>. The act, ultimately, wasn't adopted federally but influenced some state laws<sup>32</sup>. Each state bases product liability claims on a combination of negligence, strict liability, consumer expectation, and/or breach of warranty. For example, the state of Massachusetts bases its liability standard on negligence alone<sup>33</sup>, while California includes negligence, strict liability, consumer expectation, warranty, and others. Strict liability in this state can apply to manufacturing defects, design defects, or inadequate warnings<sup>34</sup>. Plaintiffs can sue almost every business in the distribution chain, with strict liability applying without fault and regardless of a contractual relationship<sup>35</sup>. Discrepancies also appear in regards to the burden of proof for design defects: in 47 states it is the plaintiff that must prove the defect, meanwhile in Alaska, California and Hawaii, it is the defendant that must prove the product had no such defect<sup>36</sup>. Consequently, the availability of defenses or viability of the claim itself varies state to state, leaving Americans with a lack of a universal framework for product redress.

In the EU product liability was governed by Directive 85/374/EEC<sup>37</sup> until March 2024, when a new directive was agreed upon<sup>38</sup> to further harmonize product

---

<sup>29</sup> M. Browne, K. Clapp, N. Kubasek, L. Biksacky, *Protecting Consumers from Themselves: Consumer Law and the Vulnerable Consumer*, "Duke Law Review" 2015, Vol. 63, p. 162.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 166.

<sup>31</sup> V. Schwartz, *The Uniform Product Liability Act – A Brief Overview*, "Vanderbilt Law Review" 1980, Vol. 33, Issue 3, p. 582 *et seq.*

<sup>32</sup> B. Bell, *Fortieth Anniversary: The Commerce Department's Foray Into Re-Writing Products Liability Law*, "Yale Journal on Regulation Notice & Comment" 2019, p. 3.

<sup>33</sup> M.G.L.A. 231 § 85.

<sup>34</sup> See: California Civil Jury Instructions (CACI) Series 1200–1207B, <https://www.justia.com/trials-litigation/docs/caci/1200/> [access: 2.07.2024].

<sup>35</sup> S.S. Wu, *Product Liability Issues in the U.S. and Associated Risk Management* [in:] *Autonomous Driving*, eds. M. Maurer, J. Gerdes, B. Lenz, H. Winner, Berlin–Heidelberg 2016, p. 559.

<sup>36</sup> Cornell Law School Legal Information Institute, *Wex Legal Encyclopedia, Products Liability Overview*, [https://www.law.cornell.edu/wex/products\\_liability](https://www.law.cornell.edu/wex/products_liability) [access: 2.07.2024].

<sup>37</sup> Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products.

<sup>38</sup> European Parliament legislative resolution of 12 March 2024 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on liability for defective products, P9\_TA(2024)0132.

liability provisions, most importantly, introducing universal, no-fault-based liability<sup>39</sup>. Under this regime, liability is independent of the manufacturer's fault or negligence – the injured party only needs to prove the product was defective, caused damage, and that there is a causal link between the two<sup>40</sup>. The Directive also significantly broadens the definition of a defect<sup>41</sup>, expands the list of potentially liable parties<sup>42</sup> and mandates evidence disclosure by both parties<sup>43</sup>. Unlike U.S. laws, the EU Directive does not distinguish between design, manufacturing, and instruction or warning defects, although some Members do<sup>44</sup>.

In the U.S. resolving responsibility and seeking compensation for accidental injuries or deaths often requires lengthy litigation<sup>45</sup>. High-profile lawsuits, like *Liebeck v. McDonald's*<sup>46</sup>, seem to highlight American litigiousness, though the U.S. is not *de facto* significantly more litigious than other nations<sup>47</sup>. J. Ramseyer and

---

<sup>39</sup> EU Legislation in Progress Briefing, New Product Liability Directive, p. 2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739341/EPRS\\_BRI\(2023\)739341\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739341/EPRS_BRI(2023)739341_EN.pdf) [access: 2.07.2024].

<sup>40</sup> European Parliament Legislative Train, New Product Liability Directive – Q4 2020, p. 1, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/new-product-liability-directive/report?sid=8201> [access: 2.07.2024].

<sup>41</sup> Art. 6(1) in Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on liability for defective products 2022/0302, COM(2022) 495 Final, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b9a6a6fe-3ff4-11ed-92ed-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b9a6a6fe-3ff4-11ed-92ed-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF) [access: 2.07.2024]. Compare with: Art. 6(1) of Directive (85/374/EEC), (OJ L 210, 7.8.1985).

<sup>42</sup> Art. 7 in Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on liability for defective products 2022/0302, COM(2022) 495 Final, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b9a6a6fe-3ff4-11ed-92ed-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b9a6a6fe-3ff4-11ed-92ed-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF) [access: 2.07.2024].

<sup>43</sup> According to a press release of the European Parliament, it is to further help victims of damage with their compensation claim by giving them the ability to request that the court order the business to disclose the “necessary and proportionate” evidence. See: *Defective products: revamped rules to better protect consumers from damages*, European Parliament News, Press Release, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240308IPR18990/defective-products-revamped-rules-to-better-protect-consumers-from-damages> [access: 3.07.2024].

<sup>44</sup> M. Mirić, *Product Liability Reform in the EU*, “EU and Comparative Law Issues and Challenges Series” 2023, Vol. 7, p. 386.

<sup>45</sup> R. Morrow, *Technology Issues...*, pp. 23–24.

<sup>46</sup> *Liebeck v. McDonald's Restaurants*, No. CV-93-02419, 1995 (N.M. Dist. Aug. 18, 1994). In this lawsuit Stella Liebeck, a 79-year-old woman, sued McDonald's after she suffered third-degree burns from spilling a cup of their hot coffee in her lap. The jury awarded her \$2.7 million in punitive damages, highlighting the company's knowledge of the burn risk from their coffee being served at dangerously high temperatures.

<sup>47</sup> For example: in the US 5,806 lawsuits filed per 100,000 residents compared to 3,681 lawsuits in the UK. See: J.M. Ramseyer, E.B. Rasmusen, *Are Americans More Litigious? Some Quantitative Evidence* [in:] *The American Illness: Essays on the Rule of Law*, ed. F.H. Buckley, New Haven, CT 2013, pp. 2–5.

E. Rasmusen point out that while American courts are famous for occasional large payouts in specialized cases, their handling of routine disputes is on par with other wealthy countries, and suggest targeting specific problematic areas like class action lawsuits for reform<sup>48</sup>. The reason why American society is seen as overly litigious might be hiding in both legislation “approach to legislation”. In the U.S., contingency fees motivate consumers to seek court redress, while in the EU, preventive regulations and a loser-pays system discourage lawsuits, favouring low-cost or free alternative dispute resolution methods<sup>49</sup>. Furthermore, the EU generally focuses on a “precautionary principle” in the event of potential risk to achieve high protection through preventative measures<sup>50</sup>. This principle is stated *verbatim* in Art. 7 of Regulation (EC) No 178/2002 of food law<sup>51</sup> and echoed in rulings like C-157/96<sup>52</sup> and C-180/96<sup>53</sup>, where the Court held that when the existence or extent of risks to human health is uncertain, institutions can implement protective measures without waiting for the full extent or seriousness of those risks to become clear. This opinion was quoted further in case T-199/96<sup>54</sup> regarding the presence of a carcinogenic compound in cosmetics.

EU consumer law is ever-evolving, with the Omnibus Directive<sup>55</sup> (part of the New Deal for Consumers), modernising consumer law enforcement and transparency<sup>56</sup>, and the General Data Protection Regulation<sup>57</sup> setting a milestone in data

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>49</sup> J. Fischer, *Consumer Protection in the United States and European Union: Are Protections Most Effective Before or After a Sale?*, “Wisconsin International Law Journal” 2014, Vol. XX, No. X, p. 117.

<sup>50</sup> Communication from the Commission on the precautionary principle COM(2000), p. 63, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/21676661-a79f-4153-b984-aeb28f07c80a/language-en> [access: 1.07.2024].

<sup>51</sup> Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety.

<sup>52</sup> C-157/96 – The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food and Commissioners of Customs & Excise, *ex parte* National Farmers’ Union and Others.

<sup>53</sup> C-180/96 – United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Commission of the European Communities.

<sup>54</sup> T-199/96 – Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm and Goupil v. Commission.

<sup>55</sup> Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules.

<sup>56</sup> European Commission, What is the New Deal for Consumers? [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO\\_18\\_2821](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_18_2821) [access: 5.07.2024].

<sup>57</sup> Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).

protection. Historically, the U.S. has lacked comprehensive data protection, focusing instead on preventing harm in specific cases and largely ignoring how consumer data is collected<sup>58</sup>. Following the GDPR, U.S. states like California implemented “GDPR-inspired” provisions<sup>59</sup>. However, as of March 2024, still only 18 states have comprehensive data protection laws<sup>60</sup>.

Another notable difference exists in the right to withdrawal. EU law grants consumers a fourteen-day right to withdraw from most contracts made remotely or off-premises, as per Directive 2011/83/E<sup>61</sup> – a right not universally available in the U.S., where withdrawal rights are a mix of contract, state, and federal statutes. Generally, U.S. sellers are not required to honor return requests unless specified<sup>62</sup>, with states like Connecticut allowing businesses to set their own return policy, provided it is posted conspicuously for customers and defaulting to a 7-day return for new, unused items if no policy is posted<sup>63</sup>.

While both the EU and the U.S. have highly developed and sophisticated consumer law branches, there is a discernible difference in approaches stemming from their separate history as well as their judicial roots – one common, one continental. American law relies on market power, pre-contractual disclosures, and the *caveat emptor* doctrine<sup>64</sup>, which is still generally followed with some exemptions and requires buyers to inspect goods before purchase, barring recovery for defects they could have discovered<sup>65</sup>.

## 5. The Panera Bread Lemonade Lawsuits

The new incident that sparked interest in the realm of product liability involves the death of 21-year-old Sarah Katz, who, having a heart condition, died

---

<sup>58</sup> F.D. Bellamy, *U.S. data privacy laws to enter new era in 2023*, Attorney Analysis from Westlaw Today, for Thomson Reuters, <https://www.reuters.com/legal/legalindustry/us-data-privacy-laws-enter-new-era-2023-2023-01-12/> [access: 5.07.2024].

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Bloomberg Law, *Which States Have Consumer Data Privacy Law?*, <https://pro.bloomberglaw.com/insights/privacy/state-privacy-legislation-tracker/> [access: 5.07.2024].

<sup>61</sup> Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights.

<sup>62</sup> P. Abril, F. Blázquez, J. Evora, *The Right of Withdrawal in Consumer Contracts: a Comparative Analysis of American and European Law*, “InDret” 2018, p. 5.

<sup>63</sup> Connecticut State Department of Consumer Protection, Returns and Exchanges <https://portal.ct.gov/dcp/common-elements/consumer-facts-and-contacts/returns-and-exchanges> [access: 5.07.2024].

<sup>64</sup> P. Abril, F. Blázquez, J. Evora, *The Right of Withdrawal...*, p. 5.

<sup>65</sup> Cornell Law School Legal Information Institute, Wex Legal Encyclopedia, *Caveat Emptor*, [https://www.law.cornell.edu/wex/caveat\\_emptor](https://www.law.cornell.edu/wex/caveat_emptor) [access: 3.07.2024].

after drinking Charged Lemonade at Panera Bread in Philadelphia<sup>66</sup>. Her family filed a wrongful death lawsuit<sup>67</sup> against the restaurant, calling it a “dangerous energy drink”, with 390 milligrams of caffeine and the equivalent of nearly 30 teaspoons of sugar in 30 ounces<sup>68</sup>. This caffeine content exceeds that of standard cans of Red Bull (77.4 mg) and Monster (160 mg) combined<sup>69</sup>. The lawsuit claims Panera failed to inform consumers about the high caffeine levels, leading Katz to believe it was a safe, traditional lemonade or sports drink<sup>70</sup>. Following her death, Panera added a warning on the drink about its caffeine content and advised moderation<sup>71</sup>. Sarah Katz’s case was not isolated – another lawsuit involves a 46-year-old man who died of cardiac arrest after drinking two lemonades at Panera<sup>72</sup>. The chain argues their products didn’t cause his death and views the lawsuits as meritless<sup>73</sup>. The third lawsuit was filed by a 28-year-old woman who claims permanent cardiac injuries from the lemonade<sup>74</sup>. The fourth lawsuit involves an 18-year-old who allegedly suffered a cardiac arrest and seizures after consuming the drink<sup>75</sup>. Facing these lawsuits, Panera removed the Charged Lemonade from its menu<sup>76</sup>,

<sup>66</sup> E. Chuck, *Family sues Panera Bread...*, *supra* note 3.

<sup>67</sup> Katz *et al.* v. Panera Bread Company *et al.*, 2:2023cv04135. Note: nature of suit listed as personal injury, product liability.

<sup>68</sup> K. Mannie, *Panera sued over ‘Charged Lemonade’ energy drink after college student dies*, <https://globalnews.ca/news/10045411/panera-bread-charged-lemonade-lawsuit-sarah-katz/> [access: 28.06.2024].

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> G. Martinez, *FDA “gathering information” on woman who allegedly died after drinking Panera Bread lemonade*, <https://www.cbsnews.com/news/fda-panera-bread-charged-lemonade-penn-student-death/> [access: 28.06.2024].

<sup>71</sup> E. Chuck, *Panera now displaying warning about its caffeinated lemonade in all stores after lawsuit over customer’s death*, <https://www.nbcnews.com/news/us-news/panera-adds-warning-caffeinated-lemonade-stores-lawsuit-customers-deat-rcna122628> [access: 28.06.2024].

<sup>72</sup> G. Dean, *Panera is facing a 2nd wrongful death lawsuit after a man had a cardiac arrest following drinking its caffeinated ‘charged’ lemonade*, <https://www.businessinsider.com/panera-bread-charged-lemonade-man-died-after-drinking-caffeinated-beverage-2023-12?IR=T> [access: 28.06.2024].

<sup>73</sup> S. Price, *Florida man dies after drinking Panera Bread’s caffeinated ‘Charged Lemonade’, according to lawsuit*, <https://www.fox35orlando.com/news/florida-man-dies-from-after-drinking-panera-breads-caffeinated-charged-lemonade-according-to-lawsuit#> [access: 28.06.2024].

<sup>74</sup> E. Chuck, *A woman alleges Panera’s highly caffeinated Charged Lemonade caused her to develop permanent heart problems*, <https://www.today.com/food/news/woman-alleges-paneras-highly-caffeinated-charged-lemonade-caused-devel-rcna134401> [access: 28.06.2024].

<sup>75</sup> M. Holohan, *Teen’s heart stops after drinking Panera Charged Lemonade: These were his 1st symptoms, lawsuit alleges*, <https://www.today.com/health/news/panera-charged-lemonade-cardiac-arrest-teen-rcna153285> [access: 2.07.2024].

<sup>76</sup> J. Valinsky, *Panera is dropping Charged Lemonade, the subject of multiple wrongful death lawsuits*, <https://edition.cnn.com/2024/05/07/food/panera-charged-lemonade-discontinued/index.html> [access: 2.07.2024].

and the FDA began investigating the matter<sup>77</sup>. U.S. District Judge Timothy J. Savage rejected Panera's argument that there was no causal link between Katz's death and the lemonade<sup>78</sup>.

Questions arise about consumer rights and information disclosure as U.S. regulations limit caffeine only in "cola-like" drinks to 71 mg per 12-oz can<sup>79</sup>, leaving other beverages unregulated, which by some is seen as failure to protect consumer's interest and health<sup>80</sup>. Panera did not violate any regulations as caffeine is considered "Generally Recognized as Safe" (GRAS)<sup>81</sup>, exempting it from FDA pre-market approval under sections 201(s) and 409 of the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act. Moreover, caffeine levels, as explained above, are not regulated in lemonades. In the EU, beverages with high caffeine content (exceeding 150 mg per l or 150 mg/33.8 oz) must carry the warning "High caffeine content. Not recommended for children or pregnant or breastfeeding women" followed by the caffeine content expressed in mg per 100 ml, per Regulation (EU) No 1169/2011<sup>82</sup>. Contrastively, in the U.S. there is no requirement for foods or beverages to list caffeine content or warnings<sup>83</sup>.

Ingredients are regulated in general by Title 21 of the Code of Federal Regulations. However, if an ingredient is absent in 21 CFR, it does not automatically mean it is not permitted. Self-GRAS determinations by manufacturers allow use without FDA notification if companies deem them safe<sup>84</sup>. The EU on the other hand does not have a path similar to GRAS, maintaining databases of approved additives<sup>85</sup>

---

<sup>77</sup> *Supra* note 68.

<sup>78</sup> C. Dolmetsch, *Panera Charged Lemonade deaths puts renewed focus on energy drink safety*, [https://www.sentinelsource.com/news/national\\_world/panera-charged-lemonade-deaths-puts-renewed-focus-on-energy-drink-safety/article\\_5cecf8e8-d9d6-5840-bc31-c85a95a26b02.html](https://www.sentinelsource.com/news/national_world/panera-charged-lemonade-deaths-puts-renewed-focus-on-energy-drink-safety/article_5cecf8e8-d9d6-5840-bc31-c85a95a26b02.html) [access: 28.06.2024].

<sup>79</sup> U.S. Code of Federal Regulations, Title 21 – Food and Drugs, § 182.1180.

<sup>80</sup> J. Kole, A. Barnhill, *Caffeine Content Labeling: A Missed Opportunity for Promoting Personal and Public Health*, "Journal of Caffeine Research" 2013, Vol. 3 No. 3, pp. 109–110.

<sup>81</sup> GRAS database available at: <https://www.cfsanappsexternal.fda.gov/scripts/fdcc/?set=SCOGS> [access: 5.07.2024].

<sup>82</sup> Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers, amending Regulations (EC) No 1924/2006 and (EC) No 1925/2006 of the European Parliament and of the Council, and repealing Commission Directive 87/250/EEC, Council Directive 90/496/EEC, Commission Directive 1999/10/EC, Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Directives 2002/67/EC and 2008/5/EC and Commission Regulation (EC) No 608/2004.

<sup>83</sup> J. Kole, A. Barnhill, *Caffeine Content Labeling...*, p. 110.

<sup>84</sup> A. Mozingo, *Unlocking Product Innovation Potential on Both Sides of the Atlantic*, "Food & Beverage Insider" 2021, Vol. 2, No. 5, p. 30.

<sup>85</sup> EU compliant additives database available at: [https://food.ec.europa.eu/safety/food-improvement-agents/additives/database\\_en](https://food.ec.europa.eu/safety/food-improvement-agents/additives/database_en) [access: 5.07.2024].

and novel foods<sup>86</sup>. In compliance with Regulation (EU) 2015/2283<sup>87</sup>, a novel food's pre-market authorization is required before it can be placed on the EU market. Member States are also able to impose higher standards for their internal markets.

Another contentious issue in regard to ingredient regulation is their use in cosmetics. The Federal Food, Drug and Cosmetic Act does not require FDA approval for cosmetic products and ingredients before they enter the market – they must, however, be safe for consumers under labeled or customary conditions of use<sup>88</sup>. Currently, many hazardous or carcinogenic substances used in the US, such as potassium bromate (which the FDA has been petitioned to ban for over 20 years), are banned in the EU<sup>89</sup>. The Union bans or restricts over 1,300 chemicals in cosmetics, whereas the U.S. only bans or restricts 11<sup>90</sup>.

## 6. Conclusions

It is generally accepted that there has always been a trade-off between new machinery, or new technologies and the personal risks they pose<sup>91</sup>. The same applies to every product available on the market. In product liability, incentives to put out safe products are crucial. In the U.S. producers adhere to best practices to reduce litigation, while in Europe they focus on satisfying regulatory standards – both leading to fewer defects and injuries<sup>92</sup>. The U.S. legal system, characterized by its reliance on market-driven solutions, contrasts with the EU's precautionary principle and preventive regulations. It is indeed difficult to definitively draw a line between legal pragmatism and paternalism. While opinions on the impact of product liability on innovation are polarised, it is widely agreed that much is at stake, whether it be the future of companies and products or the safety of consumers<sup>93</sup>.

---

<sup>86</sup> EU novel foods catalogue available at: [https://food.ec.europa.eu/safety/novel-food/novel-food-status-catalogue\\_en](https://food.ec.europa.eu/safety/novel-food/novel-food-status-catalogue_en) [access: 5.07.2024].

<sup>87</sup> Regulation (EU) 2015/2283 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on novel foods, amending Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 258/97 of the European Parliament and of the Council and Commission Regulation (EC) No 1852/2001.

<sup>88</sup> U.S. Food and Drug Administration Official Website, Cosmetic Ingredients, <https://www.fda.gov/cosmetics/cosmetic-products-ingredients/cosmetic-ingredients> [access: 5.07.2024].

<sup>89</sup> R. Rabin, *What Foods Are Banned in Europe but Not Banned in the U.S.?*, <https://www.nytimes.com/2018/12/28/well/eat/food-additives-banned-europe-united-states.html> [access: 5.07.2024].

<sup>90</sup> O. Milman, *US cosmetics are full of chemicals banned by Europe – why?*, <https://www.theguardian.com/us-news/2019/may/22/chemicals-in-cosmetics-us-restricted-eu> [access: 5.07.2024].

<sup>91</sup> R. Morrow, *Technology Issues...*, p. 23.

<sup>92</sup> B.J. Riordan, *Unravelling the Mystery...*, p. 39.

<sup>93</sup> R.M. Morrow, *Product Liability...*, p. 28.



American judicial reporter, Mark J. Stern, commented that instead of ensuring that products are safe before reaching consumers, the American system relies on lawsuits, which do not always reflect their validity – in this instance, the lemonade cases have garnered much media attention not because of the inherent danger of the beverage, but because of their absurdity<sup>94</sup>. Despite the shock value of this case, most experts believe it will not lead to changes in the law. Elizabeth Burch, a law professor at the University of Georgia, indicated that the health problems of Brown and Katz might limit the number of lawsuits, and stated that these cases were extreme, when opening the floodgates would require a broader theory of liability suitable for class action scenarios – which is not yet the case in this instance<sup>95</sup>. The Panera Bread lemonade scandal underscores the need for a balanced approach to regulation and the critical importance of upholding consumer rights, especially the right to be informed. Adequate regulation ensures product safety without stifling personal freedom and product innovation, while the right to be informed is essential for protecting consumers from harm. In this case, the failure to clearly disclose the caffeine content in the lemonade and a lack of warnings represent a potential breach of consumer rights, emphasizing the need for better regulatory practices and more transparent communication from businesses.

## Bibliography

- Abril P., Blázquez F., Evora J., *The Right of Withdrawal in Consumer Contracts: a Comparative Analysis of American and European Law*, “InDret” 2018.
- Barkan I.D., *Industry Invites Regulation: The Passage of the Pure Food and Drug Act of 1906*, “American Journal of Public Health” 1985, Vol. 75, No. 1.
- Bell B., *Fortieth Anniversary: The Commerce Department’s Foray Into Re-Writing Products Liability Law*, “Yale Journal on Regulation Notice & Comment” 2019.
- Browne M., Clapp K., Kubasek N., Biksacky L., *Protecting Consumers from Themselves: Consumer Law and the Vulnerable Consumer*, “Duke Law Review” 2015, Vol. 63.
- Carter C., *Consumer Protection in the States – A 50-State Evaluation of Unfair and Deceptive Practices Laws*, National Consumer Law Center Report 2018.
- Cohen L., *A Consumers’ Republic: The Politics of Mass Consumption in Postwar America*, New York, 2008.
- Consumer Protection in the United States: An Overview*, ed. S. Waller, “European Journal of Consumer Law” 2011.
- Currarino R., *The Labor Question in America: Economic Democracy in the Gilded Age*, University of Illinois Press 2011.

---

<sup>94</sup> M. Stern, *Panera’s “Lemonade That Kills You” Is Really a Story About Our Broken Country*, <https://slate.com/news-and-politics/2023/12/panera-charged-lemonade-that-kills-you-lawsuit-facts.html> [access: 5.07.2024].

<sup>95</sup> C. Dolmetsch, *Panera Charged...*, *supra* note 79.

- Fischer J., *Consumer Protection in the United States and European Union: Are Protections Most Effective Before or After a Sale?*, “Wisconsin International Law Journal” 2014, Vol. XX, No. X.
- Gallego Torres A., *Europe’s Consumer Protection Story* [in:] *The New Consumer, 50th Special Anniversary Edition*, European Commission 2022.
- Hesselink M., *The Ideal of Codification and the Dynamics of Europeanisation: The Dutch Experience* [in:] *The Harmonization of European Contract Law Implications for European Private Laws, Business and Legal Practice*, eds. S. Vogenauer, S. Weatherill, Oxford–Portland 2006.
- Kole J., Barnhill A., *Caffeine Content Labeling: A Missed Opportunity for Promoting Personal and Public Health*, “Journal of Caffeine Research” 2013, Vol. 3, No. 3.
- Mirić M., *Product Liability Reform in the EU*, “EU and Comparative Law Issues and Challenges Series” 2023, Vol. 7.
- Mišćenić E., *The Constant Change of EU Consumer Law: The Real Deal or Just an Illusion?*, “Annals Belgrade Law Review” 2022, Vol. 70/3.
- Morrow R., *Technology Issues and Product Liability* [in:] *Product Liability and Innovation: Managing Risk in an Uncertain Environment*, eds. J. Hunziker, T. Jones, Washington, D.C. 1994.
- Moskal A., *Digital Markets Act: A Consumer Protection Perspective*, “European Papers” 2022, Vol. 7, No. 3.
- Mozingo A., *Unlocking Product Innovation Potential on Both Sides of the Atlantic*, “Food & Beverage Insider” 2021, Vol. 2, No. 5.
- Ramseyer J.M., Rasmusen E., *Are Americans More Litigious? Some Quantitative Evidence* [in:] *The American Illness: Essays on the Rule of Law*, ed. F.H. Buckley, New Haven, CT 2013.
- Rethinking EU Consumer Law*, ed. G. Howells, Abingdon 2018.
- Riordan B.J., *Unravelling the Mystery – A Comparative Introduction to Product Liability Law in the US and Europe*, “South Carolina Journal of International Law and Business” 2003, Vol. 1, Issue 1.
- Schwartz V., *The Uniform Product Liability Act – A Brief Overview*, “Vanderbilt Law Review” 1980, Vol. 33, Issue 3.
- Wu S.S., *Product Liability Issues in the U.S. and Associated Risk Management* [in:] *Autonomous Driving*, eds. M. Maurer, J. Gerdes, B. Lenz, H. Winner, Berlin–Heidelberg, 2016.

### Legal acts

- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, 2012/C 326/01.
- Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, Official Journal of the European Union L 304/64.
- Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products.
- Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules.
- Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).

Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers, amending Regulations (EC) No 1924/2006 and (EC) No 1925/2006 of the European Parliament and of the Council, and repealing Commission Directive 87/250/EEC, Council Directive 90/496/EEC, Commission Directive 1999/10/EC, Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Directives 2002/67/EC and 2008/5/EC and Commission Regulation (EC) No 608/2004.

Regulation (EU) 2015/2283 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on novel foods, amending Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 258/97 of the European Parliament and of the Council and Commission Regulation (EC) No 1852/2001.

Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety.

Adopted Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on liability for defective products 2022/0302, COM(2022) 495.

U.S. Code of Federal Regulations, Title 21 – Food and Drugs, §§ 182.1180.

Children’s Online Privacy Protection Act, 15 U.S.C. §§ 6501–6506.

Consumer Product Safety Act, 15 U.S.C. §§ 2051–2089.

Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. No. 111-203, 124 Stat. 1376 (2010).

Fair Credit Billing Act, 15 U.S.C. §§ 1666–1666j.

Fair Credit Reporting Act, 15 U.S.C. §§ 1681–1681x.

Fair Debt Collection Practices Act, 15 U.S.C. §§ 1692–1692p.

Fair Labor Standards Act of 1938, 29 U.S.C. §§ 201–219.

Federal Food, Drug, and Cosmetic Act, 21 U.S.C. §§ 301–399f.

Federal Trade Commission Act, 15 U.S.C. §§ 41–58.

Gramm-Leach-Bliley Act, 15 U.S.C. §§ 6801–6827.

Identity Theft and Assumption Deterrence Act of 1998, Pub. L. No. 105-318, 112 Stat. 3007 (1998).

Securities Act of 1933, 15 U.S.C. §§ 77a–77aa.

Securities Exchange Act of 1934, 15 U.S.C. §§ 78a–78qq.

Truth in Lending Act, 15 U.S.C. §§ 1601–1667f.

Massachusetts General Laws, Chapter 231 § Section 85.

California Civil Jury Instructions (CACI) Series 1200–1207B.

## Case law

C-157/96 – The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food and Commissioners of Customs & Excise, *ex parte* National Farmers’ Union and Others.

Case C-180/96 – United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Commission of the European Communities.

Katz et al v. Panera Bread Company et al, 2:2023cv04135.

Liebeck v. McDonald’s Restaurants, CV-93-02419, 1995 (N.M. Dist. Aug. 18, 1994).

T-199/96 – Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm and Goupil v Commission.

## Internet sources

Bellamy F.D., *U.S. data privacy laws to enter new era in 2023*, Attorney Analysis from Westlaw Today for Thomson Reuters, <https://www.reuters.com/legal/legalindustry/us-data-privacy-laws-enter-new-era-2023-2023-01-12/> [access: 5.07.2024].

- Bloomberg Law, *Which States Have Consumer Data Privacy Law?*, <https://pro.bloomberglaw.com/insights/privacy/state-privacy-legislation-tracker/> [access: 5.07.2024].
- Chuck E., *A woman alleges Panera's highly caffeinated Charged Lemonade caused her to develop permanent heart problems*, <https://www.today.com/food/news/woman-alleges-paneras-highly-caffeinated-charged-lemonade-caused-devel-rcna134401> [access: 28.06.2024].
- Chuck E., *Family sues Panera Bread after college student who drank Charged Lemonade dies*, <https://www.nbcnews.com/news/us-news/panera-lawsuit-charged-lemonade-sarah-katz-death-rcna120785> [access: 28.06.2024].
- Chuck E., *Panera now displaying warning about its caffeinated lemonade in all stores after lawsuit over customer's death*, <https://www.nbcnews.com/news/us-news/panera-adds-warning-caffeinated-lemonade-stores-lawsuit-customers-deat-rcna122628> [access: 28.06.2024].
- Connecticut State Department of Consumer Protection Official Website, Returns and Exchanges, <https://portal.ct.gov/dcp/common-elements/consumer-facts-and-contacts/returns-and-exchanges> [access: 5.07.2024].
- Cornell Law School Legal Information Institute, Wex Legal Encyclopedia, Products Liability Overview [https://www.law.cornell.edu/wex/products\\_liability](https://www.law.cornell.edu/wex/products_liability) [access: 2.07.2024].
- Cornell Law School Legal Information Institute, Wex Legal Encyclopedia, Caveat Emptor, [https://www.law.cornell.edu/wex/caveat\\_emptor](https://www.law.cornell.edu/wex/caveat_emptor) [access: 3.07.2024].
- Dean G., *Panera is facing a 2nd wrongful death lawsuit after a man had a cardiac arrest following drinking its caffeinated 'charged' lemonade*, <https://www.businessinsider.com/panera-bread-charged-lemonade-man-died-after-drinking-caffeinated-beverage-2023-12?IR=T> [access: 28.06.2024].
- Defective products: revamped rules to better protect consumers from damages, European Parliament News, Press Release, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240308IPR18990/defective-products-revamped-rules-to-better-protect-consumers-from-damages> [access: 3.07.2024].
- Dolmetsch C., *Panera Charged Lemonade deaths puts renewed focus on energy drink safety*, [https://www.sentinelsource.com/news/national\\_world/panera-charged-lemonade-deaths-puts-renewed-focus-on-energy-drink-safety/article\\_5cecf8e8-d9d6-5840-bc31-c85a95a26b02.html](https://www.sentinelsource.com/news/national_world/panera-charged-lemonade-deaths-puts-renewed-focus-on-energy-drink-safety/article_5cecf8e8-d9d6-5840-bc31-c85a95a26b02.html) [access: 28.06.2024].
- EU compliant additives database, [https://food.ec.europa.eu/safety/food-improvement-agents/additives/database\\_en](https://food.ec.europa.eu/safety/food-improvement-agents/additives/database_en) [access: 5.07.2024].
- EU Legislation in Progress Briefing, New Product Liability Directive, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739341/EPRS\\_BRI\(2023\)739341\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739341/EPRS_BRI(2023)739341_EN.pdf) [access: 2.07.2024].
- EU novel foods catalogue, [https://food.ec.europa.eu/safety/novel-food/novel-food-status-catalogue\\_en](https://food.ec.europa.eu/safety/novel-food/novel-food-status-catalogue_en) [access: 5.07.2024].
- European Commission, What is the New Deal for Consumers? [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO\\_18\\_2821](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_18_2821) [access: 5.07.2024].
- European Parliament Legislative Train, New Product Liability Directive – Q4 2020, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/new-product-liability-directive/report?sid=8201> [access: 2.07.2024].
- Food and Drug Administration Official Website, Changes In Science, Law And Regulatory Authorities, Part I: The 1906 Food and Drugs Act and Its Enforcement, <https://www.fda.gov/about-fda/changes-science-law-and-regulatory-authorities/part-i-1906-food-and-drugs-act-and-its-enforcement> [access: 30.06.2024].
- Holohan M., *Teen's heart stops after drinking Panera Charged Lemonade: These were his 1st symptoms, lawsuit alleges*, <https://www.today.com/health/news/panera-charged-lemonade-cardiac-arrest-teen-rcna153285> [access: 2.07.2024].

- Households and NPISHs Final consumption expenditure, World Bank National Accounts Data, [https://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.PRVT.CD?year\\_high\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.PRVT.CD?year_high_desc=true), [access: 28.06.2024].
- John F. Kennedy's Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-protecting-the-consumer-interest> [access: 26.06.2024].
- Mannie K., *Panera sued over 'Charged Lemonade' energy drink after college student dies*, <https://globalnews.ca/news/10045411/panera-bread-charged-lemonade-lawsuit-sarah-katz/> [access: 28.06.2024].
- Martinez G., *FDA "gathering information" on woman who allegedly died after drinking Panera Bread lemonade*, <https://www.cbsnews.com/news/fda-panera-bread-charged-lemonade-penn-student-death/> [access: 28.06.2024].
- Milman O., *US cosmetics are full of chemicals banned by Europe – why?*, <https://www.theguardian.com/us-news/2019/may/22/chemicals-in-cosmetics-us-restricted-eu> [access: 5.07.2024].
- Price S., *Florida man dies after drinking Panera Bread's caffeinated 'Charged Lemonade', according to lawsuit* <https://www.fox35orlando.com/news/florida-man-dies-from-after-drinking-panera-breads-caffeinated-charged-lemonade-according-to-lawsuit#> [access: 28.06.2024].
- Rabin R., *What Foods Are Banned in Europe but Not Banned in the U.S.?*, <https://www.nytimes.com/2018/12/28/well/eat/food-additives-banned-europe-united-states.html> [access: 5.07.2024].
- Stern M., *Panera's "Lemonade That Kills You" Is Really a Story About Our Broken Country*, <https://slate.com/news-and-politics/2023/12/panera-charged-lemonade-that-kills-you-lawsuit-facts.html> [access: 5.07.2024].
- Substances Generally Recognized as Safe database, <https://www.cfsanappsexternal.fda.gov/scripts/fdcc/?set=SCOGS> [access: 5.07.2024].
- Thompson L., *Does the new EU consumer rights directive go far enough?*, Equal Times, 2023, <https://www.equaltimes.org/does-the-new-eu-consumer-rights?lang=en> [access: 30.06.2024]
- U.S. Food and Drug Administration Official Website, Cosmetic Ingredients, <https://www.fda.gov/cosmetics/cosmetic-products-ingredients/cosmetic-ingredients> [access: 5.07.2024].
- Valinsky J., *Panera is dropping Charged Lemonade, the subject of multiple wrongful death lawsuits*, <https://edition.cnn.com/2024/05/07/food/panera-charged-lemonade-discontinued/index.html> [access: 2.07.2024].

## Others

- Communication from the Commission on the precautionary principle COM(2000).
- Communication from the Commission to the European Parliament, The Council and The European and Social Committee, A New Deal for Consumers, COM/2018/0183.
- European Parliament legislative resolution of 12 March 2024 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on liability for defective products, P9\_TA(2024)0132.
- Preliminary Programme of the European Economic Community for a Consumer Protection and Information Policy, Official Journal of the European Communities, C 92, 25 April 1975, C92/2.



IUS ET ADMINISTRATIO

ISSN 2300-4797

NR 2/2024 (55)

DOI: 10.15584/iuseta.2024.2.2

## Magdalena Frankiewicz

ORCID: 0009-0002-7928-778X

e-mail: magdalena\_frankiewicz@wp.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

## Julia Grzebieniak

ORCID: 0009-0004-7610-3126

e-mail: juliagrzebieniak@onet.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

# Prawo konkurencji a sektor publiczny: ujęcie porównawcze praktyk antymonopolowych na przykładzie wybranych przedsiębiorstw

## Competition law and the public sector: a comparative approach to antitrust practices based on selected enterprises

### Abstract

This article analyzes the complex relationship between antitrust regulations and the operations of various enterprises. The public sector often encompasses key industries, necessitating specific legal approaches to balance public objectives with competitiveness requirements. Antitrust legislation in the USA, including the Sherman Act, Clayton Act, and Federal Trade Commission Act, forms the foundation for regulatory and judicial actions aimed at protecting the competitive process. The Microsoft case illustrates how US law balances innovation with the need to prevent market dominance. In the European Union, the Gazprom case is a pivotal example of a state-owned enterprise suspected of abusing its dominant position in the gas market. Actions taken by the European Commission and the European Court of Justice reflect efforts to maintain a balance between fair competition and the interests of member states. Analyses in the article underscore the equilibrium between public interest and market competitiveness, highlighting challenges and strategies in regulating state-owned enterprises across different legal systems.

**Keywords:** competition law, monopoly, antitrust regulations, state-owned enterprises.

## Streszczenie

Niniejszy artykuł analizuje złożone relacje między regulacjami antymonopolowymi a działalnością różnych przedsiębiorstw. Sektor publiczny obejmuje kluczowe branże gospodarki, co wymaga specyficznych podejść prawnych, aby zrównoważyć cele publiczne z wymogami konkurencyjności. Ustawodawstwo antymonopolowe w USA, w tym Sherman Act, Clayton Act oraz Federal Trade Commission Act, stanowi fundament dla działań regulacyjnych i sądowych mających na celu ochronę procesu konkurencji. Przykład Microsoftu pokazuje, jak amerykańskie prawo balansuje między innowacyjnością a koniecznością zapobiegania dominacji rynkowej. W Unii Europejskiej przypadek Gazpromu stanowi kluczowy przykład przedsiębiorstwa państwowego podejrzanego o nadużywanie swojej dominującej pozycji na rynku gazu. Kroki podjęte przez Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości UE ukazują starania wspólnoty w zachowaniu równowagi między uczciwą konkurencją a interesami państw członkowskich. Analizy podjęte w artykule wskazują na potrzebę zachowania równowagi między interesem publicznym a konkurencyjnością rynkową, ukazując wyzwania i strategie w regulacji przedsiębiorstw państwowych w różnych systemach prawnych.

**Słowa kluczowe:** prawo konkurencji, monopol, regulacje antymonopolowe, przedsiębiorstwa państwowe.

## 1. Wstęp

Spoleczna gospodarka rynkowa to pojęcie normatywne w polskim prawie, wprowadzone w 1997 r. i wyrażone w art. 20 Konstytucji RP, które jest podstawą ustroju gospodarczego RP. Artykuł 20 nie ma bezpośredniego odpowiednika w konstytucjach państw Unii Europejskiej, jednak podobne przepisy występują w konstytucjach niektórych państw postsocjalistycznych. W przypadku Konstytucji RP przepis art. 20 stanowi istotny argument na rzecz uznania jej za konstytucję gospodarczą, ale potrzebna jest kompleksowa analiza innych wypowiedzi ustrojodawcy<sup>1</sup>.

W Polsce społeczna gospodarka rynkowa opiera się na trzech filarach: wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności i współpracy partnerów społecznych. Należy równorzędnie traktować te trzy filary w ustroju gospodarczym Polski, gdyż państwo ma za zadanie kształtować gospodarkę, zapewniając równowagę między wolnością gospodarczą a potrzebami społecznymi<sup>2</sup>. Konkurencyjny rynek jest fundamentalnym elementem gospodarki rynkowej, gdzie wiele podmiotów gospodarczych oferuje podobne produkty lub usługi, a żaden z nich nie posiada wystarczającej siły rynkowej, aby samodzielnie dyktować

<sup>1</sup> H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP art. 20, 21, 22*, Warszawa 2022, s. 13–15.

<sup>2</sup> A. Powałowski, *Spoleczna gospodarka rynkowa w prawie polskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 37, s. 51–52.

ceny. Konkurencja między przedsiębiorstwami zachęca do tworzenia nowych produktów i usług oraz do obniżania cen, dzięki czemu konsumenci mogą korzystać z bardziej atrakcyjnych ofert, a cała gospodarka rozwija się w dynamiczny sposób<sup>3</sup>.

Zgodnie z art. 76 Konstytucji RP: „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”. Zakres tej ochrony określa zaś ustawa<sup>4</sup>. Zasada ta stanowi wytyczną dla władz i wskazówkę interpretacyjną prawa, a Sąd Najwyższy podkreśla obowiązek jej przestrzegania przez wszystkie organy, w tym sądy. Sąd Najwyższy uznaje, iż art. 76 Konstytucji RP nie określa samodzielnie standardu ochrony konsumenta, ale standard ten wynika z ustaw, a rolą artykułu jest doprecyzowanie tego standardu<sup>5</sup>. Warunki umożliwiające taki stan rzeczy opisuje model konkurencji doskonałej. Jest to teoretyczny model stosowany w ekonomii, który służy do analizowania struktury i funkcjonowania idealnego rynku (tzw. rynek doskonały)<sup>6</sup>. Zakłada on, że wszystkie przedsiębiorstwa działają w takich samych zewnętrznych warunkach produkcji, czyli że podstawowe czynniki ekonomiczne, takie jak np. ceny sprzedaży towarów, ceny surowców, stopa procentowa oraz średnia stopa zysku, są dla każdego przedsiębiorstwa stałe i niezależne od jego działań<sup>7</sup>. Model konkurencji doskonałej opisuje idealny rynek, na którym przedsiębiorstwa i konsumenci są cenobiorcami, gdzie panuje doskonały przepływ informacji, a dobra są jednorodne. Jednak w praktyce takie rynki nie występują<sup>8</sup>. Większość rynków cechuje konkurencja niedoskonała, co oznacza, że przedsiębiorcy mają pewien wpływ na ceny rynkowe i mogą na nie oddziaływać np. przez zmianę poziomu produkcji<sup>9</sup>.

Skrajnym przypadkiem konkurencji niedoskonałej jest monopol, czyli rynek zdominowany przez jednego producenta danego dobra<sup>10</sup>. Zgodnie z art. 6 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów praktyki monopolistyczne obejmują m.in. ustalanie cen, podział rynku,

---

<sup>3</sup> *Gospodarka rynkowa – czym jest? Na czym się opiera?*, <https://pep.pl/poradnik/gospodarka-rynkowa/> [dostęp: 22.09.2024].

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

<sup>5</sup> D. Dąbrowski, *Konstytucyjna zasada ochrony konsumenta (art. 76 Konstytucji RP) w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 3(73), s. 64–69.

<sup>6</sup> M. Grzebyk, Z. Kryński, *Konkurencja i konkurencyjność przedsiębiorstw. Ujęcie teoretyczne*, Rzeszów 2011, s. 111.

<sup>7</sup> M. Al-Kaber, K. Meredyk, *Teoria ekonomii: podręcznik akademicki*, t. 1: *Mikroekonomia*, Białystok 2003, s. 253.

<sup>8</sup> M. Czerniak, *Ochrona konkurencji a własność intelektualna na rynkach nowych technologii*, Warszawa 2018, s. 10.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*.



ustalanie lub ograniczanie produkcji, sprzedaży lub skupu towarów, eliminację konkurentów oraz ustalanie warunków umów między konkurentami<sup>11</sup>. Monopol może powstać z przyczyn naturalnych lub prawnych. Monopol naturalny występuje np. w sektorach infrastruktury, takich jak energetyka czy kolej, gdzie konkurencja jest trudna lub nieopłacalna, natomiast monopol prawny jest ustanawiany na mocy regulacji prawnych<sup>12</sup>.

Monopol w teorii ekonomii krytykowany jest za nieefektywność alokacyjną, która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb wszystkich nabywców. Wynika to z faktu, że cena przewyższa koszt krańcowy, co sprawia, że część konsumentów nie może sobie pozwolić na zakup produktu. Ponadto monopolista uzyskuje nadwyżkę dochodu kosztem konsumentów, a brak konkurencji zmniejsza presję na inwestycje w rozwój oraz poprawę jakości produktów<sup>13</sup>. Coraz większe znaczenie mają monopole prawne, np. związane z własnością intelektualną. W ich przypadku przedsiębiorca uzyskuje wyłączność na prawnie określone użytkowanie utworów, rozwiązań technologicznych oraz oznaczeń<sup>14</sup>. Przykładem jest Nvidia – przedsiębiorstwo komputerowe oskarżane o monopol na rynku sztucznej inteligencji i procesorów graficznych (88% udziału w rynku GPU dla centrów danych). Krytycy zarzucają firmie tłumienie konkurencji, co jest przedmiotem badań europejskich organów regulacyjnych oraz Amerykańskiego Departamentu Sprawiedliwości pod kątem potencjalnych praktyk antykonkurencyjnych. Nvidia broni się, podkreślając swój wkład w rozwój sztucznej inteligencji i przestrzeganie norm prawnych<sup>15</sup>.

Podjęcie rozważań na temat prawa konkurencji jest warte uwagi ze względu na jego kluczowy charakter we współczesnym świecie. Zapewnia ono sprawiedliwe funkcjonowanie rynku oraz sprzyja zróżnicowanemu rozwojowi. Niniejszy artykuł ma na celu porównanie stosowania praktyk antymonopolowych w różnych jurysdykcjach na przykładzie najciekawszych zdaniem autorów spraw przedsiębiorstw – Microsoft i Gazprom.

Opracowanie skupia się wokół problemu badawczego, jakim jest sposób zachowania równowagi między realizacją interesów sektora publicznego, takich jak zapewnienie konkurencyjności czy bezpieczeństwa energetycznego,

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz.U. 1999, nr 52 poz. 547).

<sup>12</sup> B. Targański, *Ochrona konkurencji w działalności platform handlu elektronicznego*, Warszawa 2010, s. 24–25.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> M. Czerniak, *Ochrona konkurencji...*, s. 10–11.

<sup>15</sup> M. Connatser, *Bring the hammer down on Nvidia, US progressive and antitrust orgs urge the Feds*, [https://www.theregister.com/2024/08/01/nvidia\\_doj/](https://www.theregister.com/2024/08/01/nvidia_doj/) [dostęp: 22.09.2024].

a przestrzeganiem zasad uczciwej konkurencji, które wymagają przeciwdziałania praktykom monopolistycznym i wspierania równych szans dla wszystkich podmiotów na rynku.

## 2. Sprawa Microsoftu

Najstarsze ustawodawstwo antymonopolowe pochodzi ze Stanów Zjednoczonych, gdzie w systemie prawnym istnieją dwa rodzaje źródeł prawa: *common law* i prawo stanowione. *Common law* opiera się na precedensach sądowych – sądy interpretują prawo w kontekście konkretnych spraw. W ramach podziału władzy przyjętego w amerykańskiej Konstytucji prawo stanowione jest tworzone przez Kongres, który ma uprawnienia ustawodawcze. Każdy stan, terytorium zależne (np. Puerto Rico) oraz Dystrykt Kolumbia mają własne systemy prawne zgodne z tym podziałem władzy. Do najważniejszych federalnych ustaw antymonopolowych należą: Sherman Act, Clayton Act oraz Federal Trade Commission Act<sup>16</sup>.

Sherman Act uchwalono w 1890 r. Ustawa składa się z dwóch kluczowych sekcji: pierwsza zabrania umów, porozumień lub spisków ograniczających handel, a druga zakazuje działań prowadzących do powstania monopolu<sup>17</sup>. Wady tej ustawy, w tym ogólność i nieskuteczność zasady *rule of reason*, doprowadziły do uchwalenia w 1914 r. Clayton Act, która uzupełniła przepisy Sherman Act, zakazując konkretnych praktyk, takich jak dyskryminacja cenowa, bojkoty grupowe i fuzje ograniczające konkurencję<sup>18</sup>.

W tym samym roku wprowadzono Federal Trade Commission Act, powołując Federal Trade Commission (FTC), która może wszczynać postępowania wobec działań naruszających przepisy antymonopolowe lub ich idee<sup>19</sup>. Wspólnie te ustawy zakazują: ograniczania handlu, monopolizacji, nieuczciwych porozumień i fuzji oraz dyskryminacji cenowej<sup>20</sup>.

Należy także zaznaczyć, iż ustawodawstwo antymonopolowe USA było pierwowzorem powstania sądowego modelu ochrony konkurencji. W tym modelu administracja prowadzi dochodzenia, a sądy (cywilne, karne lub specjalne) rozpatrują sprawy, gdy koncentracja budzi wątpliwości co do jej wpływu na konkurencję.

---

<sup>16</sup> A. Cenzartowicz, *Formy ograniczeń handlu w prawie amerykańskim*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2002, t. 12, nr 1, s. 258.

<sup>17</sup> Sherman Antitrust Act, 15 U.S.C. §§ 1–7.

<sup>18</sup> The Clayton Act, 15 U.S.C. §§ 12–27.

<sup>19</sup> Federal Trade Commission, 15 U.S.C. §§ 41–58.

<sup>20</sup> A. Cenzartowicz, *Formy ograniczeń...*, s. 258–260.

Organ administracji może wyrazić zgodę na koncentrację czy nie zgłaszać sprzeciwu, natomiast sądy zakazują transakcji mogących negatywnie wpływać na konkurencję. Wnioski do sądów mogą składać oprócz wspomnianych organów administracji – konkurenci oraz konsumenci. Systemy te zazwyczaj pozwalają na dobrowolne zgłaszanie koncentracji. Natomiast kompetencje w prowadzeniu postępowań dotyczących koncentracji posiadają: Federalna Komisja Handlu (FTC) oraz Departament Sprawiedliwości (DoJ)<sup>21</sup>.

Microsoft z Redmond, Waszyngton, jest jedną z największych spółek informatycznych na świecie i liderem w innowacjach oprogramowania. Jego system operacyjny Windows od lat 90. XX w. jest rynkowym standardem, użytkowanym przez sporą część konsumentów. Prawo własności intelektualnej ochraniało Windows i umożliwiło Microsoftowi umocnienie pozycji na powiązanych rynkach. W związku z tym różne organy antymonopolowe na świecie zaczęły badać Microsoft, twierdząc, że jego praktyki wykluczają konkurencję na płaszczyźnie IT, na której działała spółka. Podkreślić należy, że istnieje znacząca rozbieżność w podejściu do tej sprawy między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską<sup>22</sup>.

W 1990 r. FTC badała pozycję Microsoftu. Postępowanie antymonopolowe przeciwko Microsoftowi dotyczyło jego pozycji na rynku systemów operacyjnych dla komputerów PC, szczególnie licencji OEM, które zmuszały producentów do płacenia za każdy sprzedany komputer, niezależnie od zainstalowanego systemu<sup>23</sup>. W sprawie szybko zawarto ugodę, która zobowiązała Microsoft do pobierania opłat tylko za rzeczywiście zainstalowane kopie systemu. Późniejsze spory dotyczyły integracji przeglądarki Internet Explorer z systemem Windows 95<sup>24</sup>. Sąd Okręgowy (the United States District Court) po próbie zdefiniowania pojęcia *zintegrowany produkt* przez Microsoft odrzucił je. Jednak Sąd Apelacyjny (the United States Court of Appeals) rozstrzygnął ostatecznie na korzyść spółki<sup>25</sup>. Następnie Departament Sprawiedliwości ponownie oskarżył Microsoft o monopolizację i antykonkurencyjne praktyki m.in. ze względu na to, iż we wprowadzonym oprogramowaniu Windows 98 nie było możliwości usunięcia przeglądarki Internet Explorera z komputera. Sąd Okręgowy zgodził się z większością postawionych zarzutów DoJ, proponując podział Microsoftu, co jednak zostało uchylone przez Sąd Apelacyjny<sup>26</sup>. Ostatecznie nałożono czasowe ograniczenia

---

<sup>21</sup> M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 53.

<sup>22</sup> M. Czerniak, *Ochrona konkurencji...*, s. 7–8.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 56.

<sup>24</sup> United States v. Microsoft Corp., 980 F. Supp. 537, 540–541 (D.D.C. 1997).

<sup>25</sup> Wyrok w sprawie United States v. Microsoft Corp., 147 F.3d 935 (D.C. Cir. 1998).

<sup>26</sup> Wyrok w sprawie United States v. Microsoft Corp., 253 F.3d 34 (D.C. Cir. 2001).

na praktyki Microsoftu, zwłaszcza dotyczące licencji OEM i ujawnienia pewnych informacji, np. interfejsów stosowanych w aplikacjach do komunikacji z systemem Windows<sup>27</sup>.

Postępowanie przeciwko Microsoftowi w Unii Europejskiej rozpoczęło się w 1998 r. po skardze Sun Microsystems dotyczącej naruszenia art. 102 TFUE (dawniej art. 82 TWE)<sup>28</sup>. Sun Microsystems oskarżył Microsoft o odmowę udostępnienia informacji zapewniających interoperacyjność systemu Windows z systemami operacyjnymi serwerów, co utrudniało konkurencję na rynku. Komisja Europejska wszczęła postępowanie, które objęło również badanie integracji Windows Media Player z systemem Windows 2000. Po połączeniu obu spraw Microsoft zaoferował ustępstwa, jednak Komisja zakończyła postępowanie, stwierdzając nadużycie pozycji dominującej i nakładając na Microsoft grzywnę w wysokości 497 mln euro oraz nakaz zaniechania praktyk antykonkurencyjnych. Komisja Europejska stwierdziła, że Microsoft nadużył swojej pozycji na trzech rynkach: systemów operacyjnych dla komputerów osobistych – na którym miał ponad 90% udziałów, systemów operacyjnych dla serwerów grup roboczych – miał blisko 60% udziałów oraz odtwarzaczy mediów strumieniowych. Zarzucono Microsoftowi także, że odmawiał udostępniania informacji o interoperacyjności konkurentom i uzależniał sprzedaż systemu Windows od jednoczesnego nabycia Windows Media Player (WMP). Nałożono środki zaradcze, takie jak udostępnienie informacji o interoperacyjności oraz przygotowanie wersji systemu Windows bez WMP. Microsoft odwołał się od decyzji, ale sąd podtrzymał w mocy karę grzywny i środki zaradcze. Sprawa Microsoftu pokazała różnice w podejściu do prawa konkurencji między Unią Europejską a USA, gdzie decyzje Unii spotkały się z krytyką m.in. Departamentu Sprawiedliwości za możliwe osłabienie innowacji i konkurencji. Podkreślono, że prawo konkurencji ma na celu przede wszystkim dobro konsumentów, a nie ochronę konkurentów lub samej konkurencji. Orzeczenie ma znaczenie dla innych firm o podobnej pozycji rynkowej, jak Intel, Apple czy Google<sup>29</sup>.

### 3. Gazprom

W Rosji przedsiębiorstwa państwowe, takie jak Gazprom, mają ogromny wpływ na rynek energetyczny. Firma ta zdobyła monopol na eksport gazu na mocy ustawy z 18 lipca 2006 r., uzyskując wyłączne prawo do eksportu gazu

---

<sup>27</sup> M. Czerniak, *Ochrona konkurencji...*, s. 56–58.

<sup>28</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C.2016.202.47).

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 58–62.

rurociągami oraz LNG. Wyjątkiem były projekty na podstawie umów o podziale produkcji, jak te realizowane przez Rosneft na Dalekim Wschodzie. Inne firmy mogły eksportować gaz jedynie poprzez zawieranie umów agencyjnych z Gazpromem Export, który działał jako pośrednik w kontaktach z zagranicznymi partnerami<sup>30</sup>. Postępowanie antymonopolowe przeciwko Gazpromowi rozpoczęło się 31 sierpnia 2012 r. Śledztwo Komisji Europejskiej zakończyło się 22 kwietnia 2015 r. wydaniem pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń wobec Gazpromu<sup>31</sup>. Firma została oskarżona o nadużywanie dominującej pozycji na rynku gazu w ośmiu krajach Unii Europejskiej: Bułgarii, Czechach, Estonii, Litwie, Łotwie, Polsce, Słowacji i Węgrzech. Zarzuty obejmowały trzy obszary: dzielenie rynków gazu przez ograniczenia reeksportu, zawyżanie cen w kontraktach z krajami bałtyckimi, Polską i Bułgarią oraz uzależnianie dostaw gazu od zobowiązań infrastrukturalnych w Polsce i Bułgarii<sup>32</sup>.

Gazprom wielokrotnie oskarżano o ograniczanie dostępu do kluczowej infrastruktury przesyłowej gazu. Przykładem takiego działania jest sprawa gazociągu OPAL, odnogi Nord Streamu, który transportuje gaz do Niemiec. W 2019 r. TSUE orzekł, że decyzja Komisji Europejskiej z 2016 r., pozwalająca Gazpromowi na pełne wykorzystanie przepustowości OPAL-u, naruszała zasady solidarności energetycznej i konkurencji w Unii<sup>33</sup>. Wyrok TSUE miał poważne skutki dla Gazpromu, zmuszając go do utrzymania tranzytu gazu przez Ukrainę i zmniejszenia przesyłu gazu przez Nord Stream, co obniża jego zyski o około 300 mln euro rocznie. Wpływał on również na projekt Nord Stream 2, który naruszał zasadę solidarności energetycznej Unii podkreśloną przez TSUE w art. 194 ust. 1 TFUE: „W ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi: a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii; b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii; c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; oraz d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii”.

---

<sup>30</sup> S. Kardaś, *Pozorna liberalizacja: Rosja ogranicza monopol eksportowy Gazpromu*, „Komentarze OSW” 2013, nr 121, s. 1–6.

<sup>31</sup> S. Kardaś, *Wyniki postępowania antymonopolowego KE przeciwko Gazpromowi*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-05-24/wyniki-postepowania-antymonopolowego-ke-przeciwko-gazpromowi> [dostęp: 17.06.2024].

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Wyrok S(PI) z 10 września 2019 r., T-883/16, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Europejskiej*, LEX nr 2717299; A. Łoskot-Strachota, S. Kardaś, S. Matuszak, *Cios w interesy Gazpromu. Wyrok TSUE w sprawie gazociągu OPAL*, „Komentarze OSW” 2019, nr 308, s. 1–2.

Chociaż Nord Stream 2 był formalnie realizowany przez szwajcarską spółkę Gazpromu, inwestycja wymagała zgód od państw członkowskich Unii Europejskiej, co było trudne do uzyskania ze względu na kontrowersje polityczne<sup>34</sup>. 15 lipca 2021 r. TSUE odrzucił odwołanie Niemiec od wyroku. Stwierdził, iż zasada solidarności jest podstawową zasadą prawa Unii i leży u podstaw wszystkich celów polityki unijnej w dziedzinie energetyki, a co za tym idzie, wbrew argumentacji RFN każdy akt prawny unijnych instytucji związany z dziedziną energetyki należy oceniać na podstawie jego zgodności z prawem w stosunku do zasady solidarności energetycznej<sup>35</sup>. Wyrok w sprawie *Polska przeciwko Komisji Europejskiej* rozszerza obowiązek solidarności Unii Europejskiej i państw członkowskich na wszystkie decyzje mogące wpływać na bezpieczeństwo energetyczne, ekonomiczną opłacalność i dywersyfikację źródeł energii. Konieczne jest uwzględnianie interesów energetycznych innych państw i równoważenie ich w ramach zasady solidarności, która obowiązuje także poza sytuacjami kryzysowymi, a ponadto została uwzględniona w art. 194 TFUE<sup>36</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Sektor publiczny obejmuje kluczowe branże gospodarki, co wymaga specyficznych podejść prawnych, aby zrównoważyć cele publiczne z wymogami konkurencyjności. Konkurencyjny rynek, będący fundamentalnym elementem gospodarki rynkowej, charakteryzuje się wieloma podmiotami oferującymi podobne produkty lub usługi, z których żaden nie posiada wystarczającej siły rynkowej, aby samodzielnie dyktować ceny. Taki rynek przynosi wiele korzyści zarówno konsumentom, jak i całej gospodarce, promując innowacje, efektywność i szeroki wybór produktów<sup>37</sup>. Jednak skrajnym przypadkiem konkurencji niedoskonałej jest monopol, gdzie rynek jest zdominowany przez jednego producenta danego dobra<sup>38</sup>. Ustawodawstwo antymonopolowe, takie jak w USA, było pierwowzorem

---

<sup>34</sup> A. Łoskot-Strachota, S. Kardaś, S. Matuszak, *Cios w interesy ...*, s. 5–6.

<sup>35</sup> A. Łoskot-Strachota, R. Formuszewicz, S. Kardaś, *Gazociąg OPAL: oddalenie przez TSUE odwołania Niemiec*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-07-16/gazociag-opal-oddalenie-przez-tsue-odwolania-niemiec> [dostęp: 17.06.2024].

<sup>36</sup> A. Boute, *The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline). Glosa do wyroku TS z dnia 10 września 2019 r., T-883/16*, CML Rev. 2020, nr 3, s. 889–914; Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

<sup>37</sup> A. Powalowski, *Spoleczna gospodarka...*, s. 51–52.

<sup>38</sup> M. Czerniak, *Ochrona konkurencji...*, s.10.

sądowego modelu ochrony konkurencji, gdzie organy administracji prowadzą dochodzenia, a sądy rozpatrują sprawy, gdy koncentracja budzi wątpliwości co do jej wpływu na konkurencję<sup>39</sup>. Wyrok w sprawie *Polska przeciwko Komisji Europejskiej* rozszerza obowiązek solidarności Unii Europejskiej i państw członkowskich na wszystkie decyzje mogące wpływać na bezpieczeństwo energetyczne i ekonomiczną opłacalność źródeł energii. Podkreślono konieczność uwzględnienia interesów energetycznych innych państw członkowskich i ich równoważenie w ramach zasady solidarności<sup>40</sup>.

Wniosek, który nasuwa się w związku z przedstawionymi sytuacjami, podkreśla, iż równoważenie interesów publicznych i konkurencyjnych wymaga od ustawodawców i regulatorów uwzględniania szerokiego spektrum czynników – od bezpieczeństwa energetycznego po zasady sprawiedliwej konkurencji<sup>41</sup>.

Przeprowadzone analizy jednoznacznie potwierdziły, że zarówno w przypadku Microsoftu, jak i Gazpromu działania antymonopolowe odgrywają kluczową rolę w ochronie równowagi między interesami sektora publicznego a zasadami uczciwej konkurencji. Ustalono, że skuteczność takich działań zależy od specyfiki jurysdykcji oraz konsekwentnego egzekwowania przepisów, co pozwala na ograniczenie praktyk monopolistycznych przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesów państw.

## Bibliografia

- Al-Kaber M., Meredyk K., *Teoria ekonomii: podręcznik akademicki*. t. 1: *Mikroekonomia*, Białystok 2003.
- Błachucki M., *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012.
- Boute A., *The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline)*. Glosa do wyroku TS z dnia 10 września 2019 r., T-883/16, CML Rev. 2020, nr 3.
- Cenzartowicz A., *Formy ograniczeń handlu w prawie amerykańskim*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2002, t. 12, nr 1.
- Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Czerniak M., *Ochrona konkurencji a własność intelektualna na rynkach nowych technologii*, Warszawa 2018.
- Dąbrowski D., *Konstytucyjna zasada ochrony konsumenta (art. 76 Konstytucji RP) w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 3(73).

<sup>39</sup> M. Błachucki, *System postępowania...*, Warszawa 2012, s. 53.

<sup>40</sup> A. Boute, *The principle of solidarity...*, s. 889–914.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

- Grzebyk M., Kryński Z., *Konkurencja i konkurencyjność przedsiębiorstw. Ujęcie teoretyczne*, Rzeszów 2011.
- Izdebski H., *Komentarz do Konstytucji RP art. 20, 21, 22*, Warszawa 2022.
- Kardaś S., *Pozorna liberalizacja: Rosja ogranicza monopol eksportowy Gazpromu*, „Komentarze OSW” 2013, nr 121.
- Powałowski A., *Spoleczna gospodarka rynkowa w prawie polskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr. 37.
- Targański B., *Ochrona konkurencji w działalności platform handlu elektronicznego*, Warszawa 2010.

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Federal Trade Commission, 15 U.S.C. §§ 41–58.
- Sherman Antitrust Act, 15 U.S.C. §§ 1–7.
- The Clayton Act, 15 U.S.C. §§ 12–27.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C.2016.202.47).
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz.U. 1999, nr 52 poz. 547).

### Orzecznictwo

- United States v. Microsoft Corp., 980 F. Supp. 537, 540–541 (D.D.C. 1997).
- Wyrok S(PI) z 10 września 2019 r., T-883/16, Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Europejskiej, LEX nr 2717299.
- Wyrok w sprawie United States v. Microsoft Corp., 147 F.3d 935 (D.C. Cir. 1998).
- Wyrok w sprawie United States v. Microsoft Corp., 253 F.3d 34 (D.C. Cir. 2001).

### Źródła internetowe

- Gospodarka rynkowa – czym jest? Na czym się opiera?*, <https://pep.pl/poradnik/gospodarka-rynkowa/> [dostęp: 22.09.2024].
- Kardaś S., *Wyniki postępowania antymonopolowego KE przeciwko Gazpromowi*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-05-24/wyniki-postepowania-antymonopolowego-ke-przeciwko-gazpromowi> [dostęp: 17.06.2024].
- Łoskot-Strachota A., Formuszewicz R., Kardaś S., *Gazociąg OPAL: oddalenie przez TSUE odwołania Niemiec*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-07-16/gazociag-opal-oddalenie-przez-tsue-odwolania-niemiec> [dostęp: 17.06.2024].
- Łoskot-Strachota A., Kardaś S., Matuszak S., *Cios w interesy Gazpromu Wyrok TSUE w sprawie gazociągu OPAL*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-09-11/cios-w-interesy-gazpromu-wyrok-tsue-w-sprawie-gazociagu-opal> [dostęp: 17.06.2024].





IUS ET ADMINISTRATIO

ISSN 2300-4797

NR 2/2024 (55)

DOI: 10.15584/iuseta.2024.2.3

Doc. JUDr. Michael Kohajda, Ph.D.

ORCID: 0000-0001-7235-0921

e-mail: michael.kohajda@upol.cz

Faculty of Law

Palacký University Olomouc

Dr Mgr. Michal Kozieł, Ph.D.

ORCID: 0000-0001-8561-0358

e-mail: michal.koziel@upol.cz

Faculty of Law

Palacký University Olomouc

Ing. Simona Kurtinová

ORCID: 0009-0003-4273-4635

e-mail: simona.kurtinova01@upol.cz

Faculty of Law

Palacký University Olomouc

Mgr. Martin Cahlík

ORCID: 0009-0001-4025-8941

e-mail: martin.cahlik01@upol.cz

Faculty of Law

Palacký University Olomouc

## **Development of Regulation of Crypto-assets within the European Union**

### **Rozwój regulacji kryptoaktywów w Unii Europejskiej**

#### **Abstract**

The article analyzes the development of crypto-asset regulation within the European Union, with the primary aim of evaluating the gradual steps leading to the adoption of the Markets in Crypto-Assets (MiCA) Regulation and its impact on the EU's legal environment. Using a historical-analytical method, the study examines key milestones in regulation, including responses to risks associated with cryptocurrencies, such as money laundering, and their transformation into

a comprehensive regulatory framework. The article also assesses the motivations and impacts of MiCA on market stability and legal certainty for users and service providers. The study provides a systematic overview of regulatory development and identifies challenges linked to the implementation of this groundbreaking regulation.

**Keywords:** Market in Crypto-Assets Regulation, Crypto-asset, European Union, Bitcoin.

### Streszczenie

Artykuł analizuje rozwój regulacji kryptoaktywów w Unii Europejskiej, koncentrując się na ocenie kolejnych kroków prowadzących do przyjęcia rozporządzenia MiCA (Markets in Crypto-Assets) oraz jego wpływu na środowisko prawne Unii Europejskiej. Korzystając z metody historyczno-analitycznej, opisano kluczowe etapy regulacji, w tym reakcje na ryzyko związane z kryptowalutami, takie jak pranie pieniędzy, oraz ich transformację w kompleksowe ramy regulacyjne. Artykuł ocenia także motywacje i skutki MiCA dla stabilności rynku oraz pewności prawnej użytkowników i dostawców usług. Dostarcza systematycznego przeglądu rozwoju regulacji i wskazuje wyzwania związane z wdrożeniem tego przełomowego rozporządzenia.

**Słowa kluczowe:** rozporządzenie w sprawie rynków kryptoaktywów, kryptoaktywa, Unia Europejska, bitcoin.

## 1. Introduction

The last twenty years have witnessed a significant development of the digital economy. Part of this development is the emergence of a new form of assets – crypto-assets, which include cryptocurrencies in particular. Since their inception as an experimental form of digital currency, cryptocurrencies have rapidly begun to penetrate the awareness of both the professional and lay public. However, their proliferation also brings with it a number of risks, to which national and supranational authorities have had to respond to by gradually introducing specific legal regulation. While the first references to digital currencies and their potential were made at the beginning of the 21st century, it was not until the turn of the second decade that specific legal responses to this phenomenon began to emerge, both at the national level and within international institutions.

Initially, the regulation of cryptocurrencies focused primarily on their role in areas such as money laundering and tax evasion. However, as the use of blockchain technology has expanded, the need for more comprehensive regulation has grown. Cryptocurrencies have gradually become not only a medium of exchange and store of value, but also an investment tool and the basis for new technological solutions, including decentralised finance. The European Union has taken a cautious stance since the beginning of the development of crypto-assets, trying to monitor technological developments while analysing the risks associated with these assets.

The key impetus for the European Union to introduce uniform a regulation was the growth in the market capitalisation of cryptocurrencies and the steady dominance of Bitcoin on the market, which showed that crypto-assets can no longer be considered a fringe phenomenon. However, from a legal and regulatory perspective, they present a unique challenge as they do not respect borders and are influenced by market dynamics at a global level. This article aims to provide an overview of the evolution of cryptocurrency regulation within the EU, focusing on key milestones and initiatives that preceded the formal adoption of the Markets in Crypto-Assets (MiCA) Regulation. Of course, an integral part of this will be a discussion of the MiCA Regulation, which represents the first comprehensive regulatory framework for crypto-assets at the European Union level. In the course of the article, the authors will trace the various steps leading up to this Regulation, assess the motivation behind each measure, and present the major documents that have influenced the overall development of cryptocurrency regulation.

## **2. Development of Legal Regulation of Crypto-assets**

### **2.1. Cautious Beginnings**

Even before the idea of regulating crypto-assets was even conceived, the first mention of virtual currencies appeared in the EU in 2012, when the European Central Bank issued the *Virtual Currency Schemes* document in October. This material summarises the EU's initial view of virtual currencies and schemes for their operation. The term virtual currency is used in the text to distinguish it from the term crypto-assets in the MiCA Regulation. This is the document that contains the first ever EU definition of this asset, called virtual currency, which the European Central Bank defines as “a type of unregulated, digital money, issued and usually also controlled by its developers, which is used and accepted by members of a specific virtual community”<sup>1</sup>.

The document divides virtual currencies according to the scheme into closed, more open and connected to the real economy. As an example of a closed scheme, the European Central Bank cites the virtual currency World of Warcraft Gold, which can only be used by players within the game and has almost no link to the real economy, as users typically pay a subscription fee and then earn virtual currency through their performance. Buying and selling them is forbidden in the real world according to the terms of the game creator. In contrast, a more open

---

<sup>1</sup> European Central Bank, *Virtual Currency Schemes*, p. 3, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf> [access: 13.10.2024].

scheme has an impact on the real economy, as virtual currency can already be bought at the exchange rate but cannot be exchanged back for the original currency. Instead, virtual currencies linked to the real economy can be bought and sold at exchange rates with another currency, allowing the purchase of both virtual and real goods and services. The European Central Bank concludes that virtual currencies are highly volatile, but do not pose a risk to financial stability, as well as to price stability, provided that market shares are kept low. However, it also warns of the potential negative impact in terms of money laundering<sup>2</sup>.

Among other things, the European Central Bank focused on the virtual currency Bitcoin, which it described as the most successful<sup>3</sup>. It is not surprising that it used this name. To this day, Bitcoin still holds a strong position in the crypto asset market with a total market share of around 50%<sup>4</sup>. Therefore, this paper will also use the value of Bitcoin as an indicator over time in the context of the various regulatory steps at the EU level. For example, in the year of the European Central Bank's document, the value of Bitcoin is roughly between 5 and 14 USD<sup>5</sup>. The values of Bitcoin can be read from Figure 1. Although Bitcoin was created in 2009<sup>6</sup>, the values were chosen only between 2017 and 2024 in order to make the volatility of Bitcoin clearly visible from the graph.

A year later, in 2013, the European Banking Authority (EBA) issued a short warning to consumers about the risks associated with buying, holding, and trading virtual currencies such as Bitcoin. In the same year as the warning was issued, it passed the USD 1,000 threshold<sup>7</sup> and is starting to gain in popularity, which may have been one of the reasons for the warning. In this document, the EBA warns of the possibility of losing money in connection with the purchase and sale of virtual currencies that were unregulated at the time. It also draws attention to their volatility and calls attention to the lack of consumer protection. The EBA also stressed that it would examine all aspects of virtual currencies to determine whether or not virtual currencies should be regulated<sup>8</sup>.

However, the EBA presented its more comprehensive view on virtual currencies in 2014, when it issued a document entitled *EBA Opinion on virtual currencies*,

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>4</sup> *Coin Market Cap*, <https://coinmarketcap.com/> [access: 13.10.2024].

<sup>5</sup> *Bitcoin Historical Data*, <https://www.investing.com/crypto/bitcoin/historical-data> [access: 3.11.2024].

<sup>6</sup> European Central Bank, *Virtual Currency Schemes*, p. 21.

<sup>7</sup> *Bitcoin Historical...*

<sup>8</sup> European Banking Authority, *Warning to consumers on virtual currencies*, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/598344/b99b0dd0-f253-47ee-82a5-c547e408948c/EBA%20Warning%20on%20Virtual%20Currencies.pdf?retry=1> [access: 4.11.2024].

in which it no longer targeted consumers but EU legislatures and national supervisory authorities of the member states. In 2012, the European Central Bank itself indicated that, given the dynamic developments in the virtual currency market, the definition of virtual currencies was expected to be amended<sup>9</sup>. These expectations were confirmed in this very document from the EBA, which defines virtual currency as “a digital representation of value that is not issued by a central bank or other public authority, nor is it necessarily related to real currency, but is accepted by natural and legal persons as a medium of exchange and can be sent, stored and exchanged electronically”<sup>10</sup>.

A similar view of virtual currency was also shared by the Financial Action Task Force (FATF), which in the same year in its paper *Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks* defined virtual currency as a “digital expression of value that can be digitally traded and that functions as a medium of exchange and/or unit of account and/or store of value, but does not have the status of legal tender. Virtual currencies are not issued or guaranteed by any jurisdiction and perform the above functions only through mutual agreement within the community of users of that virtual currency”<sup>11</sup>. Both definitions agreed that virtual currencies are a digital form of money, are not issued by any public authority, and may fulfil some or even all of the functions of money according to economic theory. In particular, the FATF document provides a conceptual framework for understanding and addressing the money laundering and terrorist financing risks associated with virtual currencies. It offers a list of cases of misuse of virtual currency for money laundering that have been reported by law enforcement agencies, while calling for the development of a common set of terms to reflect the operation of virtual currencies<sup>12</sup>.

In 2014, Italian MEP Sergio Paolo Francesco Silvestris of the European People’s Party presented a motion for a resolution on Bitcoin in the European Parliament. In this proposal, he called on the Commission to pay special attention to the proliferation of Bitcoin and to assess both the positive and negative impacts that this proliferation may have, including potential market distortions<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> European Central Bank, *Virtual Currency Schemes*, p. 13.

<sup>10</sup> European Banking Authority, *EBA Opinion on ‘virtual currencies’*, p. 5, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/657547/81409b94-4222-45d7-ba3b-7deb5863ab57/EBA-Op-2014-08%20Opinion%20on%20Virtual%20Currencies.pdf?retry=1> [access: 4.11.2024].

<sup>11</sup> Financial Action Task Force, *Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*, p. 4, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandrends/Virtual-currency-definitions-aml-cft-risk.html> [access: 4.11.2024].

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>13</sup> S.P.F. Silvestris, *Motion for a European Parliament resolution on Bitcoin*, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-7-2014-0168EN.html> [access: 16.10.2024].

On 22 April 2015, the European Securities and Markets Authority (ESMA) published a document entitled *Call for evidence: investment using virtual currency or distributed ledger technology*<sup>14</sup>, which was preceded by six months of monitoring and analysis of investments with virtual currencies. In this document, ESMA published its results in order to provide a more detailed perspective on the development of innovative markets. At the same time, it invited market participants and other stakeholders to provide their insight and feedback on this analysis. Among those who commented on the issue are Deutsche Bank, SWIFT, the European Central Securities Depositories Association, as well as LedgerX, which was only a year old at the time and which has since significantly expanded its range of products and services that enable the secure purchase, exchange, storage, and management of digital assets. In the quoted document, ESMA states that it has no preconceived view on whether any regulatory action should be taken. In the same year, the European Central Bank published a paper entitled *Virtual currency schemes – a further analysis*, which examines the conclusions of the original 2012 paper in more detail<sup>15</sup>. For the purposes of this paper, the European Central Bank characterises virtual currency as “a digital representation of value that is not issued by a central bank, credit institution or electronic money institution, which can be used as an alternative to money in certain circumstances”<sup>16</sup>. While in 2012 the emphasis was on the closed nature of virtual currencies and their use within a specific virtual community, in 2015 the definition shifted towards the possibility that under certain conditions virtual currencies can become an alternative to money. This emphasised the wider flexibility in use and the openness of virtual currencies for transactions outside specific communities. These developments reflect a growing awareness of the decentralized nature of virtual currencies and their potential role in the economic spectrum.

In a 2015 document, the European Central Bank called on the competent authorities of the member states to clarify how the relevant legislative, regulatory, and supervisory frameworks apply to virtual currency systems and, if necessary, to amend them. It also concludes that it sees no need to amend or extend the existing EU legal framework<sup>17</sup>. Subsequently, the position of the EU Member States is clarified, and apart from those that did not comment on the issue, all

---

<sup>14</sup> European Securities and Markets Authority, *Investment using virtual currency or distributed ledger technology*, p. 6, <https://www.esma.europa.eu/document/investment-using-virtual-currency-or-distributed-ledger-technology> [access: 15.10.2024].

<sup>15</sup> European Central Bank, *Virtual Currency Schemes*, p. 3.

<sup>16</sup> European Central Bank, *Virtual currency schemes – a further analysis: February 2015*, p. 37, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemesen.pdf> [access: 15.10.2024].

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 25.

agreed that virtual currency is not legal tender or currency<sup>18</sup>. In 2015, the value of Bitcoin reached 492 USD<sup>19</sup>. It should be noted that there is no mention of the term crypto-asset in documents published prior to 2015, and the primary concern of regulators is dealing with Bitcoin.

## 2.2. A Key Milestone

It could be said that 2017 was a key milestone, with a huge increase in the value of Bitcoin. Its price increased up to forty times compared to the previous year, specifically the value climbed up to 19,870 USD<sup>20</sup>. This year also saw a big development of the so-called ICO projects<sup>21</sup>. The term ICO stands for Initial Coin Offering. Momtaz<sup>22</sup> defines ICOs as smart contracts that are designed for entrepreneurs to obtain external funding by issuing tokens without an intermediary. It can be stated that it is a modification of the more familiar term IPO (short for Initial Public Offering), i.e., initial public offering of shares. These projects have been created since 2013, when the first ever ICO project called Mastercoin was launched<sup>23</sup>. However, clearly the most significant project was the initial coin offering on the Ethereum platform, when the Ethereum currency was launched. It is the most significant because it has the second highest market capitalization in the cryptocurrency market after Bitcoin<sup>24</sup>. According to Kaliský<sup>25</sup>, it is ICOs that have had an impact on Bitcoin's value growth in 2017, as the increase in these projects has brought billions in market capitalization. With the growing popularity of ICO projects, the number of scams and attacks associated with these projects is also expanding<sup>26</sup>.

Two warnings issued by ESMA on 13 November 2017 can be described as a significant step forward in the development of the regulation of crypto-assets and their issuance (ICOs). The first ESMA<sup>27</sup> notice alerts firms conducting these

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>19</sup> *Bitcoin Historical...*

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> A. Gomaa, Y. Li, *An Entrepreneurial Definition of the Blockchain Technology and a Stacked Layer Model of the ICO Marketplace Using the Text Mining Approach*, "Journal of Risk and Financial Management" 2022, No. 12, p. 1.

<sup>22</sup> P.P. Momtaz, *Initial Coin Offerings*, "PLoS ONE" 2020, No. 5, p. 1.

<sup>23</sup> A.R. Zhang, A. Raveenthiran, J. Mukai, R. Naeem, A. Dhuna *et al.*, *The Regulation Paradox of Initial Coin Offerings: A Case Study Approach*, "Frontiers in Blockchain" 2019, Vol. 2, p. 4.

<sup>24</sup> *Bitcoin Historical...*

<sup>25</sup> B. Kaliský, *Bitcoin a ti druzí: nepostradatelný průvodce světem kryptoměn*, Prague 2018, p. 24.

<sup>26</sup> A. Gomaa, Y. Li, *An Entrepreneurial Definition...*, p. 2.

<sup>27</sup> European Securities and Markets Authority, *ESMA alerts firms involved in Initial Coin Offerings (ICOs) to the need to meet relevant regulatory requirements*, p. 1, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-828\\_ico\\_statement\\_firms.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-828_ico_statement_firms.pdf) [access: 18.10.2024].

initial coin offerings to the importance of complying with the relevant regulatory requirements, whether at EU or national level. The document also lists specific EU legislative acts that apply to ICOs, namely the Markets in Financial Instruments Directive<sup>28</sup>, the Alternative Investment Fund Managers Directive<sup>29</sup>, and the Fourth Anti-Money Laundering Directive<sup>30</sup>. ESMA emphasises that it is the responsibility of firms themselves to consider the regulatory framework, obtain the necessary authorisations, and comply with the relevant requirements. Although this is the first document in which the European authority identifies relevant European regulations that may apply to crypto-assets in certain circumstances, it does not specify in detail the conditions under which the regulations apply to crypto-assets.

In contrast, ESMA's second communication<sup>31</sup> already focused its attention on investors, warning of potential fraud and illegal activities associated with investments in ICO projects. Among the main risks listed are the lack of regulation, which may mean that ICO projects fall outside the regulated space and thus investors will not be sufficiently protected. ESMA also highlighted the high volatility of coin prices and stressed that these were highly speculative investments as projects are often at an early stage of development and many may fail. ESMA also pointed to the possibility that issuers may provide incomplete or even misleading information to investors. It can be assessed that there is a growing concern within the EU that insufficient regulation, particularly in the context of ICO projects, may allow the spread of crypto-crime. A study published by the Vienna-based Complexity Science Hub<sup>32</sup> supports the concerns about crypto-crime at the time. From 2017 to 2022, 1,155 criminal incidents related to crypto-assets

---

<sup>28</sup> Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council 2014/65/EU of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU.

<sup>29</sup> Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council 2011/61/EU of 8 June 2011 on Alternative Investment Fund Managers and amending Directives 2003/41/EC and 2009/65/EC and Regulations (EC) No 1060/2009 and (EU) No 1095/2010.

<sup>30</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC.

<sup>31</sup> European Securities and Markets Authority, *ESMA alerts investors to the high risks of Initial Coin Offerings (ICOs)*, p. 1, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-829\\_ico\\_statement\\_investors.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-829_ico_statement_investors.pdf) [access: 18.10.2024].

<sup>32</sup> T. Kirez, *At least \$30B in damage from cryptocurrency crime in 2017–2022, study shows*. Available online at: <https://www.aa.com.tr/en/europe/at-least-30b-in-damage-from-cryptocurrency-crime-in-2017-2022-study-shows/3021831> [access: 24.10.2024].



have been documented, with global damages estimated to be at least \$30 billion. This study shows a steady increase in crypto-related crime, with the number of documented crimes increasing from 16 in 2017 to 435 in 2022.

### Distributed registry technology

In addition to ICO projects, ESMA is also looking at distributed ledger technology (DLT) this year. Parrondo<sup>33</sup> defines DLT as “a distributed, secure and immutable ledger that has enabled technology to mediate and entrust its transactions”. This is an umbrella term for technologies such as the blockchain, which underpins Bitcoin itself. In particular, the report entitled *The Distributed Ledger Technology Applied to Securities Markets* issued by ESMA<sup>34</sup> highlights the exploration of the potential benefits and risks associated with DLT technology. The aim of this report is to conduct a comprehensive assessment and determine whether regulatory measures need to be introduced in relation to this technology. Within the document, it is noted that DLT technology has the potential to significantly change the way transactions are recorded and managed in various sectors, including financial markets. ESMA concludes that it is premature to introduce any regulatory action at this stage due to the fact that it is unclear whether the technology will overcome all challenges and therefore its development needs to be further monitored. The European Central Bank<sup>35</sup> takes a similar view, acknowledging that DLT offers a number of interesting possibilities for the future, but pointing out that it is a relatively new technology that needs to mature before the European Central Bank can even consider using it in its own systems. However, it still plans to keep abreast of any technological developments that could change the way transactions are carried out. In the same year, the Executive Vice-President of the European Commission, Valdis Dombrovskis, sent a request to the EBA and ESMA to assess the applicability and appropriateness of current EU law on crypto-assets<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> L. Parrondo, *DLT-based Tokens Classification towards Accounting Regulation*, “Proceedings of the 2nd International Conference on Finance, Economics, Management and IT Business” 2020, p. 1.

<sup>34</sup> European Securities and Markets Authority, *Report The Distributed Ledger Technology Applied to Securities Markets*, p. 2, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/dlt\\_report\\_-\\_esma50-1121423017-285.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/dlt_report_-_esma50-1121423017-285.pdf) [access: 23.10.2024].

<sup>35</sup> European Central Bank, *How could new technology transform financial markets?*, [https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me-more/html/distributed\\_ledger\\_technology.en.html](https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me-more/html/distributed_ledger_technology.en.html) [access: 23.10.2024].

<sup>36</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937; D. Stroukal, J. Skalický, *Bitcoin a jiné kryptopeníze budoucnosti: historie, ekonomie a technologie kryptoměn, stručná příručka pro úplně začátečníky*, Prague 2021, p. 289. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and

In 2018, the value of Bitcoin had been declining, averaging \$7,183<sup>37</sup>. At the beginning of 2018, Bitcoin represented only one-third of the total value of the cryptocurrency market. However, in August of that year, Bitcoin regained its position, with its value reaching 50% of the total market capitalization of crypto-assets and has maintained this dominant position until today<sup>38</sup>.

### 2.3. Financial Technology Action Plan

Due to the proactive approach of the EBA and ESMA, which have provided basic answers and analysis on the issues related to crypto-assets, it was not until 2018 that the European Commission first commented on the regulation of crypto-assets through a document entitled *Financial Technology Action Plan: towards a more competitive and innovative European financial sector*<sup>39</sup>. This document analyses the impact of technological innovations such as DLT and artificial intelligence on financial services and explores their use in the financial sector. The potential of these technologies and their risks are discussed, and the need to protect consumers and investors is emphasised. The European Commission recognises the potential of crypto-assets and blockchain technology, but also points to the need for proper regulation and monitoring to ensure transparency, stability, and security. The European Commission also stresses the need to assess the appropriateness of the current EU regulatory framework, noting that it will work with supervisors, regulators, industry, and civil society on this issue, both at EU level and with international partners. The aim is to jointly identify the optimal next steps in regulation and supervision. The European Commission has mandated the EBA and ESMA to assess the appropriateness and applicability of the current financial services' regulatory framework for crypto-assets.

On the basis of this call, two recommendations were issued by the above-mentioned bodies on 9 January 2019<sup>40</sup>. These two publications represent important

---

the Committee of the Regions FinTech Action plan: For a more competitive and innovative European financial sector COM/2018/0109 final.

<sup>37</sup> *Bitcoin Historical...*

<sup>38</sup> *Ibidem.*

<sup>39</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions FinTech Action plan: For a more competitive and innovative European financial sector COM/2018/0109 final.

<sup>40</sup> European Banking Authority. *Report with advice for the European Commission: on crypto-assets*, <https://extranet.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2545547/67493daa-85a8-4429-aa91-e9a5ed880684/EBA%20Report%20on%20crypto%20assets.pdf?retry=1> [access: 19.10.2024]; European Securities and Markets Authority, *Advice Initial Coin Offerings and*

steps in response to the European Commission's Action Plan towards a more comprehensive regulatory framework for crypto-assets in the EU. Their in-depth analysis of the current state of the crypto-asset market and identification of regulatory gaps and challenges that need to be addressed contributes to laying the groundwork for future regulatory action, including the MiCA Regulation. Among other things, in both documents, the authorities summarise their findings to date from their previous publications and also make recommendations to the European Commission.

The EBA, in its document entitled *Report with advice for the European Commission*<sup>41</sup>, summarises that crypto-assets should not pose a threat to financial stability. However, it points to existing risks to consumer protection as some crypto-assets are not covered by current EU rules. It also points to problems arising from different regulatory approaches between EU Member States, which may lead to an uneven playing field in the internal market. For these reasons, the EBA recommends the European Commission to carry out a comprehensive cost-benefit analysis to determine the appropriate action at EU level.

In the 2019 publication *Advice Initial Coin Offerings and Crypto-Assets*<sup>42</sup>, ESMA focuses on the regulation of crypto-assets and ICO projects. In particular, it highlights that only a fraction of crypto-assets qualify as financial instruments under MiFID II<sup>43</sup> or as electronic money under EMD 2<sup>44</sup> and thus fall under the EU legal framework. Like the EBA, it draws attention to the inconsistent approach to the regulation of crypto-assets between EU Member States, especially for those not directly covered by the existing EU legal framework. ESMA thereby recommended that EU policymakers consider creating a tailored regime for those crypto-assets that do not qualify as financial instruments or electronic money.

Among the countries that have taken steps to regulate crypto-assets that do not fall under the EU legal framework prior to the MiCA proposal was France, which adopted a law in 2019 that set out rules for digital asset service providers and ICOs<sup>45</sup>. Another country was Malta, for example, which introduced groundbreaking

---

*Crypto-Assets*, <https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-1391cryptoadvice.pdf> [access: 19.10.2024].

<sup>41</sup> European Banking Authority, *Report with advice...*

<sup>42</sup> European Securities and Markets Authority, *Advice Initial Coin...*

<sup>43</sup> Directive 2014/65/EU of the European Parliament...

<sup>44</sup> Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC.

<sup>45</sup> H. de Vauplane, V. Charpiat, M.F. Reicher, *Blockchain Cryptocurrency Laws and Regulations 2024 France*, <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/blockchain-cryptocurrency-laws-and-regulations/france/> [access: 12.10.2024].

legislation in 2018 that defined a new regulatory framework for crypto-assets that included several laws, including the Virtual Financial Assets Act. This law established a regulatory regime for exchanges, ICOs, brokers, wallet providers, advisors and asset managers. This Regulation was accompanied by the Innovative Technology Arrangements and Services Act, whereby this Act established a regime for the future registration and liability of crypto-asset service providers<sup>46</sup>.

In documents from the EBA<sup>47</sup> and ESMA<sup>48</sup>, the terms virtual currency or cryptocurrency are no longer used, but instead the term crypto-asset is used. It should be noted that both these bodies agree on the definition of crypto-assets, which they define as “a type of private asset whose perceived or intrinsic value depends primarily on cryptography and distributed ledger technology”. The use of the term crypto-asset encompasses a wider range of instruments than just those that serve as a medium of exchange and are referred to as virtual currencies or cryptocurrencies, such as Bitcoin or Ethereum, but also includes instruments that provide ownership or dividend rights, or utility tokens that provide access to a product or service.

In 2019, the price of Bitcoin seemed to have stabilized, but in early 2020, in the context of the expansion of covid-19, there was a massive sale of assets, including Bitcoin, which saw a sharp decline<sup>49</sup>. However, in the following months the situation reversed until Bitcoin surpassed the \$20,000 mark and continued its growth, reaching nearly \$30,000 by the end of the year<sup>50</sup>. In response to the dynamic developments in crypto-assets, and in the context of the EU’s broader digital strategy, European Commission President Ursula von der Leyen stressed the importance of aligning member states’ approach to crypto-assets, with the aim of maximising the potential that crypto-assets offer while minimising the risks. At the same time, in December 2019, the Commission and the EU Council announced their intention to develop a regulatory framework to enable the opportunities that certain crypto-assets can bring<sup>51</sup>. The following year, the European Commission introduced the MiCA proposal as part of a comprehensive digital finance package. This step represents a significant milestone in the effort to harmonize the rules for crypto-assets at the EU level.

---

<sup>46</sup> *Malta Cryptocurrency Regulation*, <https://complyadvantage.com/insights/cryptocurrency-regulations-around-world/cryptocurrency-regulations-malta/> [access: 12.10.2024].

<sup>47</sup> European Banking Authority, *Report with advice...*

<sup>48</sup> European Securities and Markets Authority, *Advice Initial Coin...*

<sup>49</sup> European Banking Authority, *Report with advice...*

<sup>50</sup> *Bitcoin Historical...*

<sup>51</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in Crypto-assets...

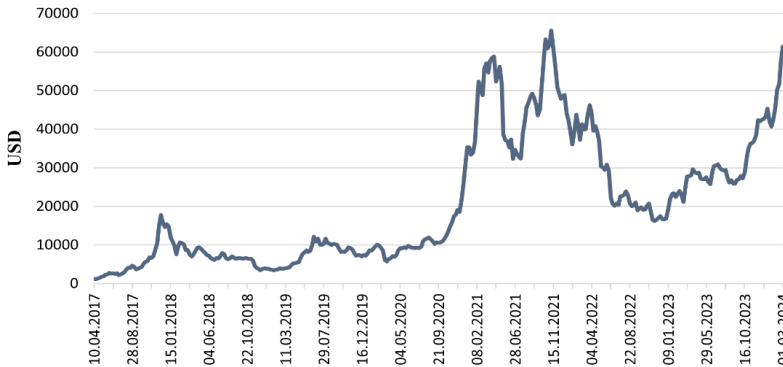


Figure 1. Bitcoin price evolution (in USD) from 10 April 2017 to 1 March 2024

## 2.4. Anti Money Laundering Legislation

In order to build on the regulation of crypto-assets in the EU, we now turn to another crucial pillar of regulation, which is anti-money laundering legislation. EU money laundering legislation is a key part of the EU's efforts to combat illicit financial flows and terrorist financing. The prevention of money laundering must be addressed through international or transnational cooperation. Since the 1990s, the EU has actively pursued the fight against money laundering and terrorist financing, primarily through the issuance of directives and regulations. The first steps in this area were taken with the adoption of the first Anti-Money Laundering Directive, also known as the AML Directive<sup>52</sup>.

Since the first AML Directive, five further directives have been adopted and there is even a proposal for a seventh directive in this area under discussion. These directives play a key role in the regulation of anti-money laundering within the EU legal system and aim to harmonise the rules at the national level<sup>53</sup>. Although the Directives provide a common framework, the specific implementation varies between member states, reflecting the specificities of their national legal systems, which may contribute to legal uncertainty within the EU. In a major step, in 2018, Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council (the Fifth AML Directive)<sup>54</sup> was adopted, which expanded and supplemented the previous Directive to include aspects relating to virtual currencies. In particular, the Fifth AML Directive extended the definition of obliged entities to providers of exchanges

<sup>52</sup> A. Vondráčková, *Boj proti praní peněz v EU*, Prague 2016.

<sup>53</sup> P. Vondráčková, *Šestá AML směrnice a její dopady na virtuální měnu*, 2021, p. 400.

<sup>54</sup> Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU.

of virtual currencies for traditional currencies and providers of virtual wallets. They are therefore newly subject to the obligations arising from the AML legislation. The reason for this was the increase in criminal activity related to crypto-assets<sup>55</sup>.

Since then, however, the world of crypto-assets has continuously evolved, new crypto-assets have been created, new service providers have entered the market, and innovative types of crypto-asset-related services have emerged<sup>56</sup>. In response to these trends, the FATF has updated its recommendations to make it clear that these recommendations also apply to activities related to virtual assets and their providers. As well, the FATF introduced two new definitions, namely, virtual asset and provider virtual asset services. The definition of virtual currencies under the Fifth AML Directive is more limited than the broader definition of virtual assets in the FATF Recommendation<sup>57</sup>. Thus, the FATF encourages member countries to apply AML/CFT regulations to providers of virtual asset services. This means that these providers should be licensed or registered and should implement effective monitoring and control mechanisms in their operations<sup>58</sup>. In the same year as the Fifth AML Directive, Directive (EU) 2018/1673 of the European Parliament and of the Council (the Sixth AML Directive) was adopted<sup>59</sup>. At first glance, it might appear that the Sixth AML Directive does not represent any significant changes for the crypto-assets market, but the opposite is true.

The preamble of the Sixth AML Directive called on member states to address the new risks and challenges that arise from the use of virtual currencies in terms of money laundering. The Directive thus brings harmonisation at EU level in the area of preventing money laundering through virtual currencies by way of criminal law<sup>60</sup>. Article 2 of the Sixth AML Directive defines the concept of a *predicate offence* as an offence where the proceeds are used for the commission of another offence, such as money laundering, which is automatically considered a criminal activity under the Directive<sup>61</sup>. For the first time, the Directive explicitly includes cybercrime in the category of money laundering offences, which represents

---

<sup>55</sup> T. van der Linden, T. Shirazi, *Markets in crypto-assets regulation: Does it provide legal certainty and increase adoption of crypto-assets?*, “Financial Innovation” 2023, No. 1, p. 9.

<sup>56</sup> European Parliament, *Crypto-assets: Key developments, regulatory concerns and responses*, p. 11, <https://doi.org/10.2861/25063> [access: 7.10.2024].

<sup>57</sup> Financial Action Task Force, *FATF Report to G20 Leaders’ Summit*, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Report-g20-leaders-2017html.html> [access: 7.10.2024].

<sup>58</sup> European Parliament, *Crypto-assets: Key...*, p. 68.

<sup>59</sup> Directive (EU) 2018/1673 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on combating money laundering by criminal law

<sup>60</sup> P. Vondráčková, *Šestá AML...*, p. 401.

<sup>61</sup> Directive (EU) 2018/1673 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on combating money...

a significant step forward as it extends the application of the Directive to money laundering carried out through internet activities<sup>62</sup>. The Sixth AML Directive also brought a novelty in the form of introducing liability of legal persons for money laundering offences, while setting strict penalties.

Currently, AML regulation is developing significantly at the European Union level. Preparations are already underway for the introduction of new AML legislation in 2024, which will provide for comprehensive regulation in this area. All the rules applicable to the private sector will be transferred to a new, directly applicable regulation (Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering or terrorist financing). Crypto-asset businesses will be added to the list of obliged persons in order to ensure greater transparency and security of transactions.

## 2.5. MiCA Regulation

The next step is to focus on the key moment in the regulation of crypto-assets, which is the introduction of MiCA. The European Commission's aim was to establish an EU-wide regulatory framework and a single licensing regime for crypto-asset issuers and crypto-asset-related service providers. The final form of the proposal for Regulation 2020/0265 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2020 on crypto-asset markets and amending Directive (EU) 2019/1937 (the MiCA proposal)<sup>63</sup> was presented by the European Commission on 24 September 2020 as part of the Digital Finance Package<sup>64</sup>. In addition to the draft MiCA Regulation, the Package also included three other legislative proposals, namely a draft regulation on digital resilience for financial institutions (DORA), a draft regulation on a pilot scheme for a market infrastructure based on shared ledger technology (the Pilot Scheme Regulation), and a draft amending the Directive in response to the adoption of the draft DORA, MiCA, and Pilot Scheme Regulations. The package also included two non-legislative measures, namely the Retail Payments Strategy and the Digital Finance Strategy. The package was discussed by the Council in a videoconference on 6 October 2020<sup>65</sup>, with Ministers indicating their support for the package. This support from member states was an important signal indicating interest in the legislative process ahead.

---

<sup>62</sup> P. Vondráčková, *Šestá AML...*, p. 402.

<sup>63</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in Crypto-assets...

<sup>64</sup> European Commission, *Digital finance package*, [https://finance.ec.europa.eu/publications/digital-finance-package\\_en](https://finance.ec.europa.eu/publications/digital-finance-package_en) [access: 2.10.2024].

<sup>65</sup> *Video conference of economic and finance ministers*, 6 October 2020, <https://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/ecofin/2020/10/06/> [access: 22.10.2024].

In November 2021, a mandate from the EU Council to negotiate with the European Parliament was approved at COREPER (the name for the Committee of Permanent Representatives of the EU Member States), the latter adopted its position in March 2022, and dialogues between the co-legislatures were immediately initiated, officially starting on 31 March 2022 and ending with a provisional agreement reached on 30 June 2022<sup>66</sup>. On 5 October 2022, COREPER approved the provisional MiCA agreement and submitted its proposal to the European Parliament<sup>67</sup>. The European Parliament approved the MiCA Regulation at its meeting on 20 April 2023, with 517 MEPs in favour, 38 against, and 18 abstentions<sup>68</sup>. The Council formally approved the MiCA Regulation on 16 May 2023, making crypto-assets and entities providing services related to crypto-assets part of the regulatory framework at EU level for the first time<sup>69</sup>. The final act was signed on 31 May and the Regulation was published in the Official Journal on 9 June 2023<sup>70</sup>. Formally, the Regulation enters into force on the 20th day after its publication<sup>71</sup>.

The MiCA Regulation will be effective from 30 December 2024, with the exception of Titles III and IV of the Regulation concerning asset-linked tokens and electronic money tokens, which has already been effective since 30 June 2024. In order to fully implement the MiCA, the EBA and ESMA have been mandated to develop regulatory technical standards, implementing technical standards, guidelines, and templates, sometimes in cooperation. The technical standards were to be submitted by the authorities to the European Commission by 30 June 2024 for approval, then subjected to scrutiny by the European Parliament and the Council and published in the Official Journal after adoption by the Commission<sup>72</sup>.

This single European framework will thus replace existing national frameworks. As of this effective date, crypto-asset issuers and crypto-asset service providers will be subject to mandatory authorisation in order to provide their services within

---

<sup>66</sup> Council of the European Union, *Digital finance: agreement reached on European crypto-assets regulation (MiCA)*, <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2022/06/30/digital-finance-agreement-reached-on-european-crypto-assets-regulation-mica/> [access: 22.10.2024].

<sup>67</sup> I. Hallak, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on markets in crypto-assets*, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/crypto-assets-1/report?sid=7301> [access: 2.10.2024].

<sup>68</sup> *MiCA vstupuje v platnost. Přináší problémy i příležitosti*, <https://www.kryptobezpecne.cz/blog/mica-vstupuje-v-platnost-prinasi-problemy-i-prilezitosti> [access: 2.10.2024].

<sup>69</sup> Council of the European Union, *Timeline – Digital finance*, <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/digital-finance/timeline/> [access: 2.10.2024].

<sup>70</sup> I. Hallak, *Proposal for a regulation...*

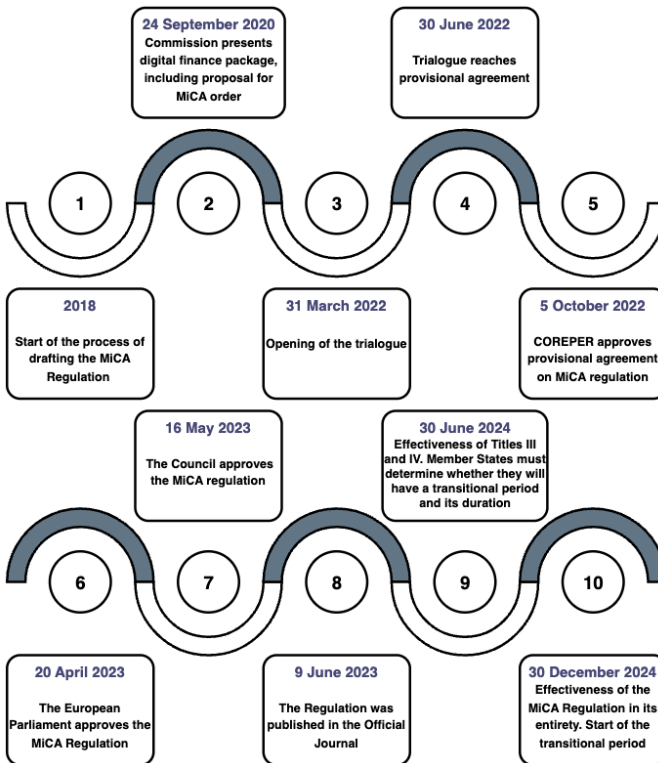
<sup>71</sup> *Implementation Timeline*, <https://micapapers.com/guide/timeline/> [access: 2.10.2024].

<sup>72</sup> Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937.



the EU<sup>73</sup>. The MiCA Regulation also provides for a transitional period that can be used by crypto-asset service providers that were already operating prior to the effective date of the Regulation. During this 18-month period from the MiCA's effective date, entities could continue to provide their services and obtain authorisation from the competent authority of a member state<sup>74</sup>.

By the aforementioned date of 30 June 2024, EU Member States had to notify the Commission and ESMA whether they had exercised the option of a transitional period and also what the duration of the transitional regime would be. It is also important to note that member states had the possibility to exclude or shorten the transitional period<sup>75</sup>. An overview of the key stages of the MiCA process from its inception to its entry into force is clearly illustrated in Figure 2.



**Figure 2. Timeline of the MiCA Regulation**

<sup>73</sup> *Markets in crypto-assets: publication of the MiCA regulation*, <https://www.amf-france.org/en/news-publications/news/markets-crypto-assets-publication-mica-regulation> [access: 2.10.2024].

<sup>74</sup> Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets...

<sup>75</sup> *Ibidem*.

### 3. Conclusion

Based on the historical overview of cryptocurrency regulation in the EU, it is evident that the emergence and development of the MiCA Regulation represents a logical and necessary step towards a systematic and comprehensive approach to the regulation of crypto-assets. This development is in response to the growing importance of digital technologies and their impact on financial markets, as well as the increasing demand for legal certainty and protection for users and investors in the field of crypto-assets. The MiCA creates a single regulatory framework that allows for better coordination between member states and sets minimum standards for crypto-asset market operators.

The European Union is known for its tendency to over-regulate. However, in the area of crypto-assets, it has chosen a path of compromise, where on the one hand the regulator is introducing rules that were previously lacking in this area, while on the other hand the EU is trying to respect the specificities of crypto-assets and the markets for these assets. However, despite the above, this is ground-breaking legislation that is unprecedented in the world. It remains to be seen whether it will prove to be an inspiration for other countries in the future or whether, on the contrary, it will be seen as a deterrent to over-regulation of the crypto-asset market. What is important to mention, however, is the fact that the MiCA Regulation is a step towards integrating crypto-assets into the European financial system under conditions that respect their technological specificities but protect the stability of the financial market.

However, the very overview of the development of crypto-assets regulation points to one important fact, namely that it is a dynamic area. The last two decades have seen an unprecedented development of crypto-assets and related regulation. It can also be assumed that this progressive development will continue, which also poses a challenge for European institutions, which will have to respond to these 'developments.

### Affiliation

The research was supported by Czech Science Foundation Grant No. 24-12864S named 'Crypto Assets as a Threat to the Sovereign'.

### Bibliography

Gomaa A., Li Y., *An Entrepreneurial Definition of the Blockchain Technology and a Stacked Layer Model of the ICO Marketplace Using the Text Mining Approach*, "Journal of Risk and Financial Management" 2022, No. 12.

- Hallak I., *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on markets in crypto-assets*, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/crypto-assets-1/report?sid=7301> [access: 2.10.2024].
- Kaliský B., *Bitcoin a ti druzí: nepostradatelný průvodce světem kryptoměn*, Prague 2018.
- Kirez T., *At least \$30B in damage from cryptocurrency crime in 2017–2022, study shows*, <https://www.aa.com.tr/en/europe/at-least-30b-in-damage-from-cryptocurrency-crime-in-2017-2022-study-shows/> [access: 24.10.2024].
- Linden van der T., Shirazi T., *Markets in crypto-assets regulation: Does it provide legal certainty and increase adoption of crypto-assets?*, “Financial Innovation” 2023, No. 1.
- Momtaz P.P., *Initial Coin Offerings*, “PLoS ONE” 2020, No. 5.
- Parrondo L., *DLT-based Tokens Classification towards Accounting Regulation*, “Proceedings of the 2nd International Conference on Finance, Economics, Management and IT Business” 2020.
- Silvestris S.P.F., *Motion for a European Parliament resolution on Bitcoin*, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-7-2014-0168\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-7-2014-0168_EN.html) [access: 16.10.2024].
- Stroukal D., Skalický J., *Bitcoin a jiné kryptopeníze budoucnosti: historie, ekonomie a technologie kryptoměn, stručná příručka pro úplné začátečníky*, Prague 2021.
- Vauplane de H., Charpiat V., Reicher M.F., *Blockchain Cryptocurrency Laws and Regulations 2024 France*, <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/blockchain-cryptocurrency-laws-and-regulations/france/> [access: 12.10.2024].
- Vondráčková A., *Boj proti praní peněz v EU*, Prague 2016.
- Vondráčková P., *Šestá AML směrnice a její dopady na virtuální měnu*, 2021.
- Zhang R., Raveenthiran A., Mukai J., Naeem R., Dhuna A. et al., *The Regulation Paradox of Initial Coin Offerings: A Case Study Approach*, “Frontiers in Blockchain” 2019, Vol. 2.

## Legal acts

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions FinTech Action plan: For a more competitive and innovative European financial sector COM/2018/0109 final.
- Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC.
- Directive (EU) 2018/1673 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on combating money laundering by criminal law.
- Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU.
- Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU.
- Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC.

- Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council 2014/65/EU of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU.
- Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council 2011/61/EU of 8 June 2011 on Alternative Investment Fund Managers and amending Directives 2003/41/EC and 2009/65/EC and Regulations (EC) No 1060/2009 and (EU) No 1095/2010.
- Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937.

## Others

- Bitcoin Historical Data*, <https://www.investing.com/crypto/bitcoin/historical-data> [access: 3.11.2024].
- Coin Market Cap, <https://coinmarketcap.com/> [access: 13.10.2024].
- Council of the European Union, *Digital finance: agreement reached on European crypto-assets regulation (MiCA)*, <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2022/06/30/digital-finance-agreement-reached-on-european-crypto-assets-regulation-mica/> [access: 22.10.2024].
- Council of the European Union. Timeline – Digital finance, <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/digital-finance/timeline/> [access: 2.10.2024].
- European Banking Authority, *EBA Opinion on 'virtual currencies'*, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/657547/81409b94-4222-45d7-ba3b-7deb5863ab57/EBA-Op-2014-08%20Opinion%20on%20Virtual%20Currencies.pdf?retry=1> [access: 4.10.2024].
- European Banking Authority, *Report with advice for the European Commission: on crypto-assets*, <https://extranet.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2545547/67493daa-85a8-4429-aa91-e9a5ed880684/EBA%20Report%20on%20crypto%20assets.pdf?retry=1> [access: 19.10.2024].
- European Banking Authority, *Warning to consumers on virtual currencies*, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/598344/b99b0dd0-f253-47ee-82a5-c547e408948c/EBA%20Warning%20on%20Virtual%20Currencies.pdf?retry=1> [access: 4.11.2024].
- European Central Bank, *How could new technology transform financial markets?*, [https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me-more/html/distributed\\_ledger\\_technology.en.html](https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me-more/html/distributed_ledger_technology.en.html) [access: 23.10.2024].
- European Central Bank, *Virtual Currency Schemes*, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf> [access: 13.10.2024].
- European Central Bank, *Virtual currency schemes – a further analysis: February 2015*, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemesen.pdf> [access: 15.10.2024].
- European Commission, *Digital finance package*, [https://finance.ec.europa.eu/publications/digital-finance-package\\_en](https://finance.ec.europa.eu/publications/digital-finance-package_en) [access: 2.10.2024].
- European Parliament, *Crypto-assets: Key developments, regulatory concerns and responses*, <https://doi.org/10.2861/25063> [access: 7.10.2024].
- European Securities and Markets Authority, *Advice Initial Coin Offerings and Crypto-Assets*, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-1391\\_crypto\\_advice.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-1391_crypto_advice.pdf) [access: 19.10.2024].
- European Securities and Markets Authority, *ESMA alerts firms involved in Initial Coin Offerings (ICOs) to the need to meet relevant regulatory requirements*, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-828\\_ico\\_statement\\_firms.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-828_ico_statement_firms.pdf) [access: 18.10.2024].

- European Securities and Markets Authority, *ESMA alerts investors to the high risks of Initial Coin Offerings (ICOs)*, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-829\\_ico\\_statement\\_investors.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-829_ico_statement_investors.pdf) [access: 18.10.2024].
- European Securities and Markets Authority, *Investment using virtual currency or distributed ledger technology*, <https://www.esma.europa.eu/document/investment-using-virtual-currency-or-distributed-ledger-technology> [access: 15.10.2024].
- European Securities and Markets Authority, *Report The Distributed Ledger Technology Applied to Securities Markets*, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/dlt\\_report\\_-\\_esma50-1121423017-285.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/dlt_report_-_esma50-1121423017-285.pdf) [access: 23.10.2024].
- Financial Action Task Force, *FATF Report to G20 Leaders' Summit*, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Report-g20-leaders-2017html.html> [access: 7.10.2024].
- Financial Action Task Force, *Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandrends/Virtual-currency-definitions-aml-cft-risk.html> [access: 4.11.2024].
- Implementation Timeline*, <https://micapapers.com/guide/timeline/> [access: 2.10.2024].
- Malta Cryptocurrency Regulation*, <https://complyadvantage.com/insights/cryptocurrency-regulations-around-world/cryptocurrency-regulations-malta/> [access: 12.10.2024].
- Markets in crypto-assets: publication of the MiCA regulation*, <https://www.amf-france.org/en/news-publications/news/markets-crypto-assets-publication-mica-regulation> [access: 2.10.2024].
- MiCA vstupuje v platnost. Přináší problémy i příležitosti*, <https://www.kryptobezpecne.cz/blog/mica-vstupuje-v-platnost-prinasi-problemy-i-prilezitosti> [access: 2.10.2024].
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937.
- Video conference of economic and finance ministers*, 6 October 2020, <https://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/ecofin/2020/10/06/> [access: 22.10.2024].



mgr Grzegorz Łaskawski

ORCID: 0000-0003-3640-1300

e-mail: glaskawski@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

## **Ewolucja procesu karnego w Polsce na tle zasad kontradiktoryjności i inkwizycyjności – zarys problematyki**

**Evolution of the criminal procedure in Poland in the background  
of the principles of adversarial and inquisitorial –  
an outline of the problem**

### **Abstract**

The aim of this article is to present an outline of the issues of the evolution of the model of criminal procedure against the background of the principles of adversarial and inquisitorial principles, with particular emphasis on their genesis, development in medieval Europe and Poland, as well as later modification of the Polish model of criminal procedure, up to the present day.

**Keywords:** criminal procedure, procedural rules, adversarial process, inquisitory process.

### **Streszczenie**

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zarysu problematyki ewolucji modelu procesu karnego na tle zasad kontradiktoryjności i inkwizycyjności, ze szczególnym uwzględnieniem ich genezy, rozwoju w średniowiecznej Europie oraz Polsce, a także późniejszej modyfikacji polskiego modelu procesu karnego aż do czasów współczesnych.

**Słowa kluczowe:** proces karny, zasady procesowe, kontradiktoryjność, inkwizycyjność.

## **1. Wstęp**

Proces karny we współczesnym kształcie jest wynikiem nieustannych przeobrażeń jego postaci dokonywanych od czasów antycznych aż po dzień dzisiejszy,

stąd też należy sądzić, że niewątpliwie w dalszym ciągu będzie on poddawany modyfikacjom. W historii procesu karnego można wyróżnić jego poszczególne formy rozwojowe, a mianowicie formę skargową, inkwizycyjną i mieszaną. Pierwsza z nich cechuje się przede wszystkim prymatem zasady skargowości, która uzależnia losy procesu od skargi podmiotu zainteresowanego jego rozstrzygnięciem, oraz zasadą kontradiktoryjności przekształcającą proces w obszar, na którym spór toczy się pomiędzy przeciwstawnymi sobie stronami. Natomiast w kolejnej z form rozwojowych, inkwizycyjnej, przejawia się dominacja zasady śledczej przyznającej organowi procesowemu uprawnienia zarówno do oskarżania, jak i obrony osoby oskarżonego oraz do wydania rozstrzygnięcia co do przedmiotu procesu. Charakterystyczny jest tutaj brak występowania lub znaczne ograniczenie roli stron procesowych. Forma mieszana z kolei stanowi swego rodzaju kompromis pomiędzy dwiema wcześniejszymi. Obejmuje ona elementy typowe zarówno dla form skargowej, jak i inkwizycyjnej, które są powiązane w układzie dynamicznym, tzn. następujące po sobie etapy procesu w zależności od jego celów przybierają właściwą sobie postać. Od wieków proces karny przebiegał zawsze w jednej z trzech form rozwojowych, co jednak nie oznacza, iż regułą było ich historyczne występowanie w kolejności wymienionej powyżej, ponieważ zdarzało się, w szczególności w państwach totalitarnych, wprowadzanie formy inkwizycyjnej w miejsce mieszanej<sup>1</sup>.

## 2. Geneza zasad kontradiktoryjności i inkwizycyjności

Nie ulega żadnej wątpliwości, że zasada kontradiktoryjności nie wywodzi się z polskiego porządku prawnego, a jej początków należy doszukiwać się już w czasach antycznego procesu skargowego, nawet pomimo braku wśród jego uczestników świadomości jej istnienia w pierwotnych fazach rozwoju tej formy procesu. Było to wynikiem m.in. nieznamości wówczas konstrukcji zasad procesowych. Postępowanie w formie skargowej, posiadającej cechy kontradiktoryjności, miało swoje korzenie m.in. w starożytnej Babilonii, Grecji, jak również w Rzymie<sup>2</sup>.

Proces karny w Babilonii swoje początki wywodzi już z czasów państw Sumerów, jednak najwięcej informacji dotyczących jego formy pochodzi z czasów panowania Hammurabiego (1792–1750 p.n.e.)<sup>3</sup>. Z zachowanych dokumentów

---

<sup>1</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2023, s. 81–82.

<sup>2</sup> P. Hofmański [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. III, cz. 1: *Zasady procesu karnego*, red. P. Wiliński, Warszawa 2014, s. 655.

<sup>3</sup> C. Kunderowicz, *Najstarsze prawa świata*, Łódź 1972, s. 7 i n.

procesowych, które sporządzane były na glinianych tabliczkach, wynika, że jego skargowość polegała na wszczynaniu postępowania głównie w oparciu o pozew. Istniały także wyjątki na rzecz postępowania z urzędu, mianowicie w procesie przed władcą albo sądem, który on wybrał, urzędnicy państwa sprowadzali oskarżonego. Występowały strony procesowe, którym przysługiwało m.in. uprawnienie do złożenia przysięgi na potwierdzenie przedstawionych okoliczności. Co do zasady w tym procesie karnym nie istniała możliwości przebaczenia osobie szkody, którą wyrządziła. Owo postępowanie wywarło silny wpływ na rozwój późniejszych, szczególnie w prawie żydowskim, które z kolei odcisnęło swoje piętno na prawie europejskim<sup>4</sup>.

W procesie karnym starożytnej Grecji nie funkcjonowały zasady procesowe w postaci, jaka jest znana obecnie<sup>5</sup>. Obowiązywały natomiast swojego rodzaju powszechne normy etyczne. Od V w. istniała powszechna praktyka, która umożliwiała oskarżonemu korzystanie z wszelkich dostępnych mu środków, które mogły spowodować jego uwolnienie albo wpłynąć na złagodzenie kary. Postępowanie było skargowe, a proces do czasów Solona mógł być wszczęty wyłącznie w razie inicjatywy osoby pokrzywdzonej lub jej krewnych. Później jednak postępowanie ze względu na dobro wspólne mogło być rozpoczęte z inicjatywy każdego obywatela. W procesie greckim nie było instytucji oskarżyciela publicznego ani przedstawiciela procesowego. Formalnie proces rozpoczynał się od zawiadomienia określonej osoby przez oskarżyciela o tym, że będzie postawiona przed sądem. Następnie odpowiedni urzędnik weryfikował dopuszczalność skargi, na którą oskarżony udzielał pisemnej odpowiedzi. Przysługiwało mu również prawo do obrony w postaci zarzutów formalnych lub merytorycznych. W postępowaniu przed sądem jako pierwsza była odczytywana skarga oskarżyciela, a później udzielona na nią odpowiedź<sup>6</sup>. Kontradyktoryjność postępowania wynikała z faktu, iż sąd jedynie wysłuchiwał stron przedstawiających dowody na poparcie swoich racji. Strony mogły przesłuchiwać tylko własnych świadków, a od świadków drugiej strony mogły żądać wyłącznie złożenia przysięgi. W procesie greckim dopuszczalne było postępowanie odwoławcze od zapadłego wyroku.

Pisząc o procesie karnym w starożytnym Rzymie, należy zwrócić szczególną uwagę na okresy klasyczny i poklasyczny. Proces klasyczny był skargowy, a przestępstwa dzielono na ścigane z oskarżenia publicznego lub prywatnego, jednak warunkiem inicjacji procesu była zawsze skarga oskarżyciela<sup>7</sup>. Widoczne określenie

---

<sup>4</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny...*, s. 83.

<sup>5</sup> M.H. Hansen, *Demokracja ateńska w czasach Demostenesa*, Warszawa 1999, s. 186.

<sup>6</sup> M. Jońca [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. I, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, red. P. Hofmański, Warszawa 2013, s. 215–217.

<sup>7</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny...*, s. 85–86.



zasady skargowości w prawie rzymskim nastąpiło w 284 r. w konstytucji Dioklecjana i Maksymiana. W jednej ze słynnych mów obrończych Marek Tulliusz Cynceron jasno stwierdził, że jeżeli nie wystąpiono przeciwko komuś ze skargą, to nie można było go skazać, nawet jeżeli był winny. Każdy obywatel rzymski mógł wystąpić ze skargą karną, trzeba jednak zaznaczyć, że musiał posiadać *ius accusandi*, które co do zasady przysługiwało jedynie wolnym mężczyznom<sup>8</sup>. Ponadto aby zabezpieczyć ludzi przed groźbą pochopnego stawiania przed sądem, oskarżyciel musiał złożyć oświadczenie, iż nie cofnie on oskarżenia. Stanowiło to skuteczny sposób, ponieważ w razie przegranej w procesie oskarżycielowi groziło pociągnięcie go do odpowiedzialności za kalumnię. Później skarga trafiała do pretora, który kwalifikował dopuszczalność sprawy przed sądem.

Postępowanie sądowe było kontradiktoryjne, gdyż strony prowadziły postępowanie dowodowe i argumentowały swoje racje przed sądem, który zachowywał bierność w przeprowadzaniu dowodów. Zgodnie z rzymską paremią *confessio est regina probationum* w razie przyznania się oskarżonego zaniechiwano przeprowadzania dalszego postępowania i wydawano wyrok. Apelację można było składać jedynie od wyroków, które wydawali urzędnicy, natomiast od rozstrzygnięć *quaestiones*, czyli składów sądzących wybieranych w drodze losowania z komisji powoływanych przez zgromadzenie ludowe, nie było takiej możliwości.

W procesie poklasycznym w okresie późnego pryncypatu i dominatu doszło do zaostrzenia stosunków polityczno-społecznych. Rozszerzony został katalog przestępstw ściganych *crimina publica* (z oskarżenia publicznego), gdyż przyjęto zasadę, że kwestia ta leży w gestii cesarza jako władcy i przedstawiciela narodu. Powoli tworzyła się inkwizycyjna forma procesu – *cognitio extra ordinem* – stanowiąca w III w. już regułę. Rola stron procesowych została znacznie ograniczona, ponieważ urzędnik sam miał prawo do wszczęcia procesu i prowadzenia postępowania dowodowego. Dopuszczona została możliwość stosowania tortur nie tylko wobec niewolników, jak poprzednio, ale także ludzi wolnych. Do kontroli rozstrzygnięć wydawanych przez urzędników został rozbudowany system apelacji<sup>9</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że przyznanie sądowi uprawnień inkwizycyjnych nie spowodowało całkowitej eliminacji kontradiktoryjności z *cognitio extra ordinem*, ponieważ ciągle obowiązywały wówczas obok siebie w zależności od rodzaju rozpoznawanej sprawy oba modele ścigania przestępstw – skargowy oraz inkwizycyjny<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> B. Zalewski, *Zasada skargowości w rzymskim procesie karnym przed quaestiones perpetuae*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 3, s. 1016–1018.

<sup>9</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny...*, s. 86–87.

<sup>10</sup> A. Chmiel, *Zasada kontradiktoryjności w rzymskim procesie karnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2018, vol. 22, nr 101, s. 53.

We wczesnym średniowieczu germańska zasada ubiegania się o swoje prawa przez pokrzywdzonego lub ród, z którego się wywodził, sprawiała, że przez bardzo długi okres w Europie nie istniały instytucje ścigania przestępstw z urzędu ani sądownictwo państwowe. W państwach plemiennych to wiec pełnił zadania w tym zakresie. Zmiany nastąpiły dopiero w epoce karolińskiej pod wpływem wzrostu władzy królewskiej, kiedy to uprawnienia sądownicze uzyskali królewscy wysłannicy, hrabiowie i komesowie przy udziale ławników wybranych z ludu, znających prawo zwyczajowe. Nie ukształtował się wówczas odrębny proces karny, co z kolei było wynikiem braku odróżnienia prawa cywilnego od karnego. Wczesnośredniowieczny proces posiadał cechy procesu skargowego, ponieważ jego wszczęcie uzależnione było jedynie od inicjatywy osoby pokrzywdzonej. Występowały w nim elementy kontrydiktoryjności, które były rezultatem formy procesu jako sporu dwóch stron – powoda przeciwko pozwanemu przed wiecem lub później urzędnikami królewskimi. Regułą było składanie przez powoda przysięgi, iż oskarżenie nie jest lekomyślne. W sytuacji, gdy jednak okazywało się inaczej, osobie rzucającej oskarżenie wymierzano karę, jakiej żądała dla oskarżonego. Pozwany natomiast zobowiązany był do potwierdzenia lub zaprzeczenia prawdziwości czynów, które mu zarzucano. Podczas procesu strony musiały używać wymaganych formuł i gestów pod rygorem przegranej. Nie przeprowadzano badań podstaw skargi, a rozstrzygnięcie opierało się wyłącznie na dowodach określonych przez prawo zwyczajowe<sup>11</sup>.

Początek zmian procesu karnego w Europie i przejście do formy inkwizycyjnej były pokłosiem reform kościelnych z XII i XIII w. Papież Innocenty III wprowadził model procesu, w którym przestępstwa ścigano z urzędu, a wyrok wydawano w oparciu o dowody zgromadzone podczas śledztwa. Odejście od procesu skargowego miało na celu przeciwdziałać anarchii w Kościele. Jako jeden z pierwszych władców świeckich procedurę inkwizycyjną wprowadził król Sycylii Fryderyk II w 1231 r. Dopuścił on również tortury, które od połowy XIV w. stały się powszechne w Rzeszy Niemieckiej<sup>12</sup>. Jednak najważniejszą kodyfikacją karną wprowadzającą proces inkwizycyjny w Europie była wydana przez cesarza Karola V w 1532 r. *Constituto Criminalis Carolina*<sup>13</sup>. Główna pozycja w tej formie procesu należała do sędziego – inkwizenta, który uosabiał łącznie funkcję oskarżyciela, obrońcy, śledczego i wyrokującego. Miało to na celu przyspieszenie i uskutecznienie procesu. Czynności procesowe dzieliły się na dwa stadia – inkwizycję generalną oraz specjalną. Celem pierwszego z nich było sprawdzenie, czy faktycznie przestępstwo zostało popełnione, oraz ustalenie osoby, która się

<sup>11</sup> A. Dziadzio, *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2008, s. 417–419.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 425–426.

<sup>13</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny...*, s. 90–91.

go dopuściła (*in rem*). Z kolei inkwizycję specjalną prowadzono jako śledztwo w celu udowodnienia winy konkretnej osobie, aby sędzia – inkwizent – mógł wymierzyć stosowną karę (*in personam*)<sup>14</sup>. Najbardziej radykalna postać tej formy procesu występowała w Hiszpanii, gdzie funkcjonowała będąca symbolem okrucieństwa i fanatyzmu Święta Inkwizycja. Oskarżony nie posiadał *de facto* żadnych uprawnień procesowych. Po aresztowaniu nieznane było miejsce jego przebywania ani termin rozprawy, nie przedstawiano mu także zarzutów, które były znane wyłącznie sędziom inkwizytorom. Z góry zakładano winę, a w razie braku przyznania się oskarżonego stosowano wobec niego brutalne tortury<sup>15</sup>.

Dopiero w połowie XIII w. nastąpiły przemiany i pojawiła się krytyka procesu inkwizycyjnego. Rozpoczęła się walka o humanitarność procesu karnego. Największy wpływ na przeobrażenie formy postępowania karnego wywarły rewolucja francuska i reformy Napoleona. Wydana w 1789 r. Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela ustanawiała, że oskarżony może być aresztowany i więziony tylko w wypadkach przewidzianych w ustawie, oraz wprowadzała domniemanie niewinności. Było to spełnienie postulatów oświeceniowych w zakresie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa oskarżonemu oraz przyznanie mu pozycji podmiotu, a nie przedmiotu, jak to miało miejsce w procesie inkwizycyjnym<sup>16</sup>. Krokem w kierunku mieszanej formy procesu był wydany przez Napoleona w 1808 r. *Code d'instruction criminelle*, pierwszy kodeks postępowania karnego, który miał na celu zachowanie porządku prawnego w ogromnym Cesarstwie. Zgodnie z jego regulacjami proces karny dzielił się na postępowanie przygotowawcze, które zachowało inkwizycyjne cechy, gdyż w śledztwie, które było tajne i prowadzone przez sędziego śledczego, oskarżony nie miał prawa do obrońcy, oraz na postępowanie sądowe. Wprowadzona została kontradiktoryjność rozprawy, a dowody przedstawiano bezpośrednio przed sądem. Jednak nie do końca usunięto z procedury zaszłości inkwizycyjności. Pomimo występowania stron procesowych to przewodniczący trybunału odgrywał dominującą rolę wśród wszystkich uczestników, m.in. tylko on mógł w bezpośredni sposób zadawać pytania świadkom. Istniała możliwość wnoszenia środków odwoławczych – apelacji i kasacji. Niedługo po rozpoczęciu obowiązywania w 1811 r. Kodeksu Napoleona zaczęła się jego recepcja w innych krajach, stopniowo wypierając przestarzały proces inkwizycyjny. Do końca XIX w. następował proces wprowadzania przez większość państw do ich porządku prawnego nowych kodeksów, w których uwiadaczniały się również popularne wówczas koncepcje pozytywistyczne<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> A. Dziadzio, *Powszechna historia...*, s. 426–429.

<sup>15</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny...*, s. 90.

<sup>16</sup> K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 1986, s. 368.

<sup>17</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny...*, s. 111–113.

### 3. Forma procesu karnego w Polsce do 1918 r.

Kształtowanie się prawa procesowego w Polsce przebiegało bardzo długo. W najstarszym okresie istnienia państwowości rozstrzyganie sporów odbywało się pozasądowo jako samopomoc przybierająca wiele postaci, jednak zazwyczaj w formie krwawej zemsty albo przeprowadzanego przez jednaczy polubownego postępowania. Uzupełnieniem tego typu sądownictwa było prowadzone przez monarchę sądownictwo arbitralne. W wyniku późniejszego rozwoju procesu wyróżniono jego trzy podstawowe rodzaje – proces ziemski, miejski i wiejski.

Zasady zwyczajnego postępowania w procesie ziemskim ukształtowały się w XIII w., natomiast ich rozwój następował w późniejszym okresie. Podobnie jak w zachodniej Europie, także w Polsce w średniowieczu nie dzielono postępowań na cywilne i karne, co nastąpiło dopiero w czasach nowożytnych. Proces był skargowy, ponieważ wszczynano go w wyniku zgłoszenia skargi przez powoda lub oskarżyciela. Występowały w nim też elementy kontradiktoryjności, gdyż formą prowadzenia procesu był spór między dwiema stronami, a rola sądu ograniczała się jedynie do biernej obserwacji, kierowania rozprawą i orzekania. Obowiązek dostarczania dowodów, na których sąd opierał swoje rozstrzygnięcie, spoczywał na stronach. Mogły one występować przed sądem osobiście albo korzystać z zastępstwa procesowego. Na rozprawie pierwszy swoje roszczenie przedstawiał powód – określano je mianem propozycji lub indukty. Następnie pozwany wygłaszał replikę stanowiącą odpowiedź na zarzuty. Do najważniejszych środków dowodowych, z których mogły korzystać strony, należały zeznania świadków, dokumenty i ordalia. Istniały także środki prawne przeciwko wyrokowi, które dzieliły się na zwyczajne (remisja, nagana sędziego, mocja, apelacja) oraz nadzwyczajne (uciążliwość, wznowienie procesu i kasacja, *male obtentum*, nieświadomość procesowa).

Proces miejski początkowo opierał się na prawie niemieckim określonym w Zwierciadle saskim z początku XIII w., jednak w późniejszym okresie uległ on znacznym modyfikacjom. Do jego głównych zasad, podobnie jak w procesie ziemskim, również należały skargowość i kontradiktoryjność. Inicjacja procesu uzależniona była od skargi wnoszonej za pośrednictwem burgrabiego lub sołtysa, który przekazywał ją sądowi miejskiemu. W postępowaniu dowodowym przed sądem występowały strony, które same dostarczały na rozprawę dowody, na których sąd opierał wyrok stanowczy. Istniała możliwość wniesienia apelacji. Obok postępowania skargowego w procesie polskim pod wpływem niemieckiej *Caroliny* zaczął upowszechniać się proces inkwizycyjny, nie przybrał on jednak skrajnych form, tak jak to miało miejsce w Europie Zachodniej. Cechował się

wszczęciem postępowania z urzędu, połączeniem wszystkich funkcji procesowych w jednej osobie sędziego. Dopuszczano tortury, którym nie podlegali w procesie miejskim urzędnicy, starcy, uczeni doktorzy, dzieci i kobiety w ciąży<sup>18</sup>.

W systemie prawa ziemskiego nie stosowano tortur ze względu na gwarancję nietykalności osobistej zapewnioną poddanym przez króla. Szlachcic w Rzeczypospolitej mógł być im poddany jedynie w ramach skrytonium, czyli postępowania specjalnego przed sądem miejskim<sup>19</sup>. Podobnie jak w pozostałych państwach, proces składał się z inkwizycji generalnej, specjalnej i osądzenia. Proces wiejski charakteryzował się ukształtowanymi w drodze praktyki zasadami ogólnymi, które były zbliżone do tych funkcjonujących w procesie ziemskim, w szczególności skargowością i kontradiktoryjnością<sup>20</sup>.

Kres obowiązywania i likwidacja rodzimego prawa związane były z upadkiem I Rzeczypospolitej w 1795 r. Przez 123 lata na ziemiach polskich obowiązywało narzucone przez państwa zaborcze prawo procesowe, które w żaden sposób nie odwoływało się do zasad skargowego procesu sprzed rozbiorów. Co prawda w czasie istnienia Księstwa Warszawskiego oraz Królestwa Kongresowego do 1831 r. wprowadzone zostały w przepisach pruskich i austriackich pewne zmiany, aby rozszerzyć udział zasady skargowości i przybliżyć je do zasad procesu francuskiego, jednak były to działania legislacyjne na obcych przepisach. Tym samym została zerwana tradycja obowiązującego w Polsce przedrozbiorowej procesu skargowego, do którego z wyjątkiem nazewnictwa nikt się już później nie odwoływał<sup>21</sup>.

#### 4. Polski proces karny w dwudziestoleciu międzywojennym

Rok 1918 zapisał się w historii jako bardzo szczególna data, ponieważ po ponad stu latach niebytu politycznego Polska odzyskała niepodległość i wróciła na mapy Europy. Łączyło się to z wieloma trudnościami i wyzwaniem, które były wynikiem nieistnienia przez tak długi okres jednolitego tworu państwowego oraz wcześniejszej przynależność poszczególnych jego części do trzech różniących się niemal pod każdym względem państw. Konieczne zatem było ujednoczenie całego kraju, szczególnie w aspekcie prawnym. Początkowy okres funkcjonowania II Rzeczypospolitej wiązał się ze stosowaniem w procedurze

---

<sup>18</sup> T. Maciejewski, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2011, s. 177–190.

<sup>19</sup> A. Dziadzio, *Powszechna historia...*, s. 433.

<sup>20</sup> T. Maciejewski, *Historia ustroju...*, s. 191.

<sup>21</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny...*, s. 126.

karnej systemów prawnych państw zaborczych<sup>22</sup>. W poszczególnych częściach kraju obowiązywały wówczas odpowiednio: niemiecki Kodeks postępowania karnego (1877), rosyjska ustawa postępowania karnego (1864) oraz austriacka ustawa o postępowaniu karnym (1873)<sup>23</sup>. Ponadto sytuację prawną utrudniały przepisy prawne wydawane przez Tymczasową Radę Stanu Królestwa Polskiego, a w szczególności tzw. przepisy przechodnie z 18 lipca 1917 r.

W związku z potrzebą unifikacji prawa Sejm Ustawodawczy powołał w 1919 r. Komisję Kodyfikacyjną, która uchwaliła w 1926 r. projekt Kodeksu postępowania karnego<sup>24</sup>. Po wprowadzeniu poprawek i zatwierdzeniu przez Radę Ministrów Prezydent RP wydał 19 marca 1928 r. rozporządzenie z mocą ustawy – Kodeks postępowania karnego<sup>25</sup>, który wszedł w życie 1 lipca 1929 r. Stanowił on bardzo zwięzłą i kompleksową kodyfikację, o wiele nowocześniejszą niż procedury państw zaborczych. Cechował się dużym stopniem techniki legislacyjnej, obejmując 11 ksiąg dzielących się na działy i rozdziały, które liczyły łącznie 676 artykułów. Kodeks przewidywał mieszaną, skargowo-inkwizycyjną formę procesu<sup>26</sup>. Zasada kontradiktoryjności nie była wrażona *expressis verbis*, jednak determinujące ją elementy wynikały ze szczegółowych przepisów m.in. odnoszących się do udziału stron na rozprawie i przysługującym im z tego tytułu uprawnień procesowych, zwłaszcza w postępowaniu dowodowym. Zaznaczyć należy, że kontradiktoryjność została wyróżniona w katalogu naczelných zasad procesowych stosunkowo niedawno, dlatego też bywa nazywana zasadą XX w., wobec czego wielu przedstawicieli doktryny międzywojennej nie wyodrębniało jej jeszcze ani nie posługiwało się terminem *kontradiktoryjność*, a jeżeli już, to robili to nie w kontekście zasady procesowej. Trójpodmiotową konstrukcję procesu wskazywali raczej w postaci szeroko rozumianej zasady skargowej, dlatego nazwa *kontradiktoryjność* pozostawała wówczas wobec niej podrzędna<sup>27</sup>. Rezygnacja z posługiwania się tym terminem wynikała z przyjętej wówczas koncepcji procesu stron lub owej zasady skargowej pokrywającej swoim zakresem zarówno cechy zasady skargowości, jak i kontradiktoryjności<sup>28</sup>. W postępowaniu karnym uwidaczniały się one w podziale

<sup>22</sup> D. Makiła, *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2019, s. 501.

<sup>23</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 599.

<sup>24</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny...*, s. 127.

<sup>25</sup> Dz.U. 1928, nr 33, poz. 313.

<sup>26</sup> D. Makiła, *Historia prawa...*, s. 502.

<sup>27</sup> B.T. Bieńkowska, *Kontradiktoryjność procesu karnego w polskiej nauce okresu międzywojennego* [w:] *Gaudium in litteris*, red. L. Gardocki, M. Królikowski, A. Walczak-Żochowska, Warszawa 2005, s. 533–536.

<sup>28</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny...*, s. 292.

ról sądenia oraz oskarżenia, która co do zasady należała do prokuratora. Oskarżonemu w procesie przysługiwało prawo do obrony, które umożliwiało mu dostarczanie dowodów, zadawanie pytań świadkom oraz biegłym, a także prawo do zabrania głosu już po zamknięciu przewodu sądowego. Proces podzielony był na dwa stadia: postępowanie przygotowawcze, które prowadzone było w formie dochodzenia bądź śledztwa, oraz rozprawę główną.

Postępowanie przygotowawcze opierało się na zasadzie śledczej (inkwizycyjności)<sup>29</sup>. Jego zasadnicze cechy przejawiały się tym, że większość przestępstw była ścigana z urzędu, a także sposobem, w jakim je prowadzono. Celem tego etapu było pozyskanie wiadomości o popełnionym przestępstwie. Dochodzenie wszczynał prokurator, ale prowadził je tylko w wyjątkowych przypadkach, z reguły przekazując je policji. Natomiast śledztwo pod nadzorem prokuratora prowadzone było przez sędziego śledczego. W stosunku to oskarżonego mogły być stosowane środki zapobiegawcze. Akt oskarżenia na podstawie dokonanych ustaleń sporządzał i wnosił do sądu grodzkiego lub okręgowego prokurator<sup>30</sup>.

Na etapie rozprawy głównej postępowanie toczyło się w oparciu o zasadę skargowości. Proces charakteryzował się wspomnianą wcześniej trójpodmiotowością – oskarżony, oskarżyciel oraz sędzia. Stronom, którymi byli oskarżony i oskarżyciel, przysługiwały takie same uprawnienia procesowe. Nawet przyznanie się oskarżonego do winy nie wiązało sądu, który mógł zakończyć postępowanie dowodowe, jeżeli nie występowały żadne wątpliwości<sup>31</sup>. Oskarżony miał prawo czynnie uczestniczyć w procesie, jak również korzystać z pomocy profesjonalnego obrońcy. Konsekwencją zasady skargowości była wieloinstancyjność postępowania. Stronom przysługiwało prawo do składania zażaleń na postanowienia sądu, jeżeli rozprawa była w toku, a także prawo do apelacji i kasacji od wyroku. Obowiązywał też zakaz *reformationis in peius*<sup>32</sup>.

Znaczącym ograniczeniem dla stosowania zasad procesowych, zawłaszczających się do elementów kontradyktoryjności, były postępowania doraźne. Stanowiły one szczególny tryb postępowań odznaczających się uproszczoną i przyspieszoną procedurą, przy jednoczesnym zaostrzeniu sankcji. Nie było możliwości wnoszenia środków odwoławczych, a wyrok posiadał klauzulę natychmiastowej wykonalności. Wymogiem zastosowania tego postępowania było ujęcie sprawy. Wprowadzenie takiego rozwiązania uzasadniano przeciwdziałaniem wobec niebezpieczeństw dla ustroju oraz społeczeństwa, np. w przypadku

<sup>29</sup> D. Makiła, *Historia prawa...*, s. 502.

<sup>30</sup> T. Maciejewski, *Historia ustroju...*, s. 371.

<sup>31</sup> K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, s. 378.

<sup>32</sup> D. Makiła, *Historia prawa...*, s. 503.

morderstw czy rabunków. Stanowiły one dotkliwe obostrzenie uprawnień, które były dla oskarżonego gwarancją wszechstronnego i wnikliwego rozpoznania sprawy<sup>33</sup>.

Kres faktycznego obowiązywania polskiego Kodeksu postępowania karnego w postaci z 1928 r. nastąpił wraz z wybuchem II wojny światowej, jednak formalnie uchylony został on dopiero w okresie PRL-u. W utworzonym przez hitlerowców na polskich ziemiach Generalnym Gubernatorstwie postępowanie karne regulowało rozporządzenie Hansa Franka z 1939 r. o sądach specjalnych i późniejsze, z 1940 r., o sądownictwie niemieckim, natomiast na ziemiach okupowanych przez ZSSR w miejsce polskiego ustawodawstwa wprowadzono prawo sowieckie<sup>34</sup>.

## 5. Czas PRL-u i transformacji ustrojowej po 1989 r.

Po zakończeniu działań wojennych i ukształtowaniu się komunistycznego ustroju w Polsce działania nowej władzy od samego początku ukierunkowane były na stworzenie własnego systemu postępowania karnego. Pierwotnie w PRL-u z przedwojennego systemu prawa zachowany został Kodeks postępowania karnego z 1928 r., jednak wydawano bardzo dużo aktów prawnych, które obowiązywały równolegle z Kodeksem i regulowały postępowanie w sposób całkowicie odmienny. Odpowiadały one celom, jakie komuniści stawiali prawu, mianowicie chronieniu ustroju oraz walce z wrogami klasowymi. Nowe akty prawa posiadały dominującą rolę szczególnie w postępowaniu przygotowawczym<sup>35</sup>. Wiele z nich pozostawało w sprzeczności z regulacjami przedwojennego Kodeksu, ponieważ nadany im został bardzo polityczny wydźwięk przez eliminację zasad będących podstawą procesu w państwach praworządnych. Postępowanie karne dopasowywano do tymczasowego i nadzwyczajnego ustawodawstwa, usuwając z niego wiele z instytucji procedury powszechnej<sup>36</sup>.

Pierwszym wprowadzającym znaczną inkwizycyjność postępowania aktem wydanym przez władze komunistyczne był dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o specjalnych sądach karnych dla spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich z dnia 12 września 1944 r.<sup>37</sup> W postępowaniach przez niego regulowanych śledztwa nie prowadzono, ograniczając się wyłącznie do dochodzenia.

---

<sup>33</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju...*, s. 600.

<sup>34</sup> J. Koredczuk [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. I, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, red. P. Hofmański, Warszawa 2013, s. 345–348.

<sup>35</sup> M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2003, s. 314–315.

<sup>36</sup> D. Makiła, *Historia prawa...*, s. 572.

<sup>37</sup> Dz.U. 1944, nr 4, poz. 21.



W praktyce stanowiło to eliminację funkcji bezstronnego sędziego śledczego i oddanie postępowania przygotowawczego w całości prokuratorowi, który mógł je przekazać organom bezpieczeństwa publicznego do prowadzenia w jego imieniu. Wprowadzono obligatoryjność tymczasowego aresztowania, którym nie zarządził już sąd, ale wyłącznie prokurator. Postępowanie toczyło się bardzo szybko, wyznaczano krótkie terminy do czynności procesowych. Nie wymagano uzasadnienia aktu oskarżenia, a postępowanie mogło przebiegać pod nieobecność oskarżonego. Proces ten charakteryzował się również jednoinstancyjnością, a wydany wyrok był prawomocny i ostateczny. Jednak w razie skazania na karę śmierci skazany mógł wnieść prośbę o łaskę. Wydawane wówczas akty prawne były wyczekiwane przez opinię publiczną jako bicz do wymierzenia sprawiedliwości dla zbrodniarzy wojennych, lecz w praktyce służyły one komunistom szczególnie do walki z polskim podziemiem oraz do pokazowego i poniżającego skazywania żołnierzy Armii Krajowej<sup>38</sup>.

Postępowania doraźne, znane jeszcze przedwojennej procedurze karnej, jednak niemające w II Rzeczypospolitej nagminnego charakteru, dekretem z dnia 16 listopada 1945 r.<sup>39</sup> wprowadzono w procedurze powszechnej. Zasady inkwizycyjności zachowujące przewagę sądów wojskowych w sprawach prowadzonych przeciwko osobom cywilnym ujęto w dekrete, tzn. małym kodeksie karnym z dnia 13 czerwca 1946 r.<sup>40</sup> Było to podsumowanie wprowadzanego przez komunistów kierunku ustawodawstwa, a także nowy etap w jego rozwoju. W okresie osłabienia stalinizmu wraz z utrwaleniem się nowej władzy zaczęto wprowadzać zmiany, które charakteryzowały się nieco łagodniejszą formą procesu karnego. Pomimo tego nadal stosowano prawo specjalne, wbrew formalnemu obowiązywaniu Kodeksu z 1928 r., którego przepisy zarezerwowano tylko dla sprawców niewielkich przestępstw.

27 kwietnia 1949 r. przyjęto ustawę<sup>41</sup> ujednolicającą postępowanie przygotowawcze w formie śledztwa oraz upoważniono do jego prowadzenia funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, a także Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego. Rozszerzeniem uprawnień podejrzanego było umożliwienie mu za zgodą prokuratora udziału w czynnościach śledczych. W systemie środków odwoławczych w miejsce apelacji i kasacji wprowadzono instytucję rewizji<sup>42</sup>. Pomimo znacznego uszczuplenia uprawnień procesowych oskarżonego w porównaniu do prawa przedwojennego od początku lat 50. w literaturze przedmiotu zaczęto powszechnie operować pojęciem kontradiktoryjności jako zasady procesowej<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju...*, s. 315–316.

<sup>39</sup> Dz.U. 1945, nr 53, poz. 301.

<sup>40</sup> Dz.U. 1946, nr 30, poz. 192.

<sup>41</sup> Dz.U. 1949, nr 32, poz. 238.

<sup>42</sup> D. Makiła, *Historia prawa...*, s. 574–576.

<sup>43</sup> B.T. Bieńkowska, *Kontradiktoryjność procesu...*, s. 535.

Niewątpliwie najważniejszym aktem prawnym Polski Ludowej w zakresie procedury karnej była uchwalona przez Sejm 19 kwietnia 1969 r. ustawa Kodeks postępowania karnego<sup>44</sup>. Zastępował on pozostałości przedwojennej regulacji z 1928 r., które ze względu na nowele wydawane przez władzę komunistyczną znacznie odbiegały od brzmienia pierwotnie przyjętego Kodeksu z 1928 r. Wprowadzona ustawa jedynie modyfikowała istniejący już model procesu funkcjonujący w ramach realnego socjalizmu<sup>45</sup>. Nowa procedura stanowiła odzwierciedlenie ustabilizowania ustrojowego okresu PRL-u. Charakterystyczny dla niej był powrót do podstawowych zasad procesu karnego, w szczególności osłabiono inkwizycyjność postępowania i rozszerzono zakres kontradiktoryjności. Zniesiono tryb doraźny, postępowanie przygotowawcze podzielono na śledztwo i dochodzenie. Sąd odzyskał kontrolę nad postępowaniem prokuratorskim, zwłaszcza w kwestii tymczasowego aresztowania, co do którego mogło być stosowane zażalenie. W postępowaniu sądowym oskarżonemu przysługiwało prawo do składania wyjaśnień. Po zamknięciu rozprawy udzielano głosu zarówno oskarżycielowi, jak i oskarżonemu oraz jego obrońcy. Zachowano jednak system odwoławczy w postaci rewizji. Sytuacja uległa pogorszeniu po wprowadzeniu stanu wojennego 13 grudnia 1981 r. Dekretem<sup>46</sup> dopuszczono wówczas przepisy o postępowaniu doraźnym przed sądami wojskowymi oraz powszechnymi. Równocześnie istniał nakaz stosowania tego postępowania, a prokurator mógł od niego odstąpić tylko w wyjątkowych wypadkach. Po zniesieniu stanu wojennego zachowano zarówno postępowania doraźne, jak i właściwość wobec cywilów sądów wojskowych<sup>47</sup>.

Zasadnicze przemiany w zakresie procedury karnej nadeszły wraz z obradami Okrągłego Stołu na przełomie roku 1988 i 1989, gdyż ta zmiana była jednym z powszechnych postulatów „Solidarności”. Już w listopadzie 1987 r. funkcjonowała rządowa komisja, której zadaniem była reforma prawa karnego, w tym prawa procesowego. Efektem jej działalności było zaproponowanie kilku wersji kodeksu, którego projekt w 1995 r. wniesiono do Sejmu. W międzyczasie jednak w obliczu przemian ustrojowych dokonywano nowelizacji obowiązującego prawa karnego procesowego, dostosowując je w szczególności do regulacji zawartych w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>48</sup> oraz ratyfikowanej w 1992 r. Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>49</sup>. W końcu 6 czerwca 1997 r. został przyjęty przez Sejm

---

<sup>44</sup> Dz.U. 1969, nr 13, poz. 96.

<sup>45</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny...*, s. 135.

<sup>46</sup> Dz.U. 1981, nr 29, poz. 154.

<sup>47</sup> D. Makilla, *Historia prawa...*, s. 612–614.

<sup>48</sup> Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

<sup>49</sup> Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

Kodeks postępowania karnego<sup>50</sup>, który wszedł w życie 1 września 1998 r. Z tą chwilą zakończyła się historia, a rozpoczął się obecny rozdział w polskiej procedurze karnej, w którym w zależności od jej etapu oraz celu dominują i uzupełniają się naprzemiennie zasady inkwizycyjności i kontradiktoryjności, determinując jej mieszany model<sup>51</sup>.

## 6. Podsumowanie

Podsumowując, historia kontradiktoryjności i inkwizycyjności w procesie karnym ukazuje ewolucję sposobu, w jaki sprawiedliwość może być realizowana w ramach różnych jego modeli. Inkwizycyjne ujęcie procesu karnego, choć niewątpliwie efektywne w egzekwowaniu prawa, posiada istotne wady z powodu możliwych nadużyć władzy, dlatego też istotne jest funkcjonowanie kontradiktoryjności, która wyrównuje szanse procesowe stron i znacznie zmniejsza ryzyko błędnych wyroków. Do najważniejszych bowiem zadań, którym musi sprostać proces karny, należy osiągnięcie prawdy materialnej, a tym samym stanu sprawiedliwości zarówno karnomaterialnej, jak i procesowej. Z przeprowadzonej analizy rozwiązań modelowych występujących na przestrzeni wieków w postępowaniu karnym jasno wynika, że zapewnienie ich realizacji wymaga równoległego funkcjonowania obok siebie kontradiktoryjności i inkwizycyjności w każdym jego stadium. Tak jak w postępowaniu przygotowawczym, pomimo jego śledczej specyfiki, w celu rzetelnego wyjaśnienia sprawy konieczny jest udział stron, tak samo w spornej z założenia rozprawie niejednokrotnie wymóg ten wymusza potrzebę interwencji sądu. Istnieją wyzwania związane z zapewnieniem sprawiedliwego procesu dla wszystkich oraz zachowaniem równowagi między bezpieczeństwem społeczeństwa a prawami jednostki. Dlatego też historia ta przypomina nam o konieczności ciągłej refleksji, adaptacji i doskonalenia systemu prawnego, aby zapewnić sprawiedliwość dla wszystkich jego uczestników.

## Bibliografia

- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.  
Bieńkowska B.T., *Kontradiktoryjność procesu karnego w polskiej nauce okresu międzywojennego* [w:] *Gaudium in litteris*, red. L. Gardocki, M. Królikowski, A. Walczak-Żochowska, Warszawa 2005.

---

<sup>50</sup> Dz.U. 2024, poz. 37, 1222, 1248.

<sup>51</sup> S. Waltoś [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. III, cz. 1: *Zasady procesu karnego*, red. P. Wiliński, Warszawa 2014, s. 398.

- Chmiel A., *Zasada kontrydiktoryjności w rzymskim procesie karnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2018, vol. 22, nr 101.
- Dziadzio A., *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2008.
- Hansen M.H., *Demokracja ateńska w czasach Demostenesa*, Warszawa 1999.
- Hofmański P. [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. III, cz. 1: *Zasady procesu karnego*, red. P. Wiliński, Warszawa 2014.
- Jońca M. [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. I, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, red. P. Hofmański, Warszawa 2013.
- Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2003.
- Koredczuk J. [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. I, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, red. P. Hofmański, Warszawa 2013.
- Kunderowicz C., *Najstarsze prawa świata*, Łódź 1972.
- Maciejewski T., *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2011.
- Makiła D., *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2019.
- Sójka-Zielińska K., *Historia prawa*, Warszawa 1986.
- Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2023.
- Zalewski B., *Zasada skargowości w rzymskim procesie karnym przed quaestiones perpetuae*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 3.

## Akty prawne

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1928, nr 33, poz. 313).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 września 1944 r. o specjalnych sądach karnych dla spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich (Dz.U. 1944, nr 4, poz. 21).
- Dekret z dnia 16 listopada 1945 r. o postępowaniu doraźnym (Dz.U. 1945, nr 53, poz. 301).
- Dekret z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa (Dz.U. 1946, nr 30, poz. 192).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1949, nr 32, poz. 238).
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1969, nr 13, poz. 96).
- Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 154).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 2024, poz. 37, 1222, 1248).



JUDr. Jakub Matis

ORCID: 0009-0002-0776-5914

e-mail: jakub.matis@yahoo.com

## The use of intelligence in criminal proceedings in the conditions of the Slovak Republic

### Wykorzystanie danych wywiadowczych w postępowaniu karnym w warunkach Republiki Słowackiej

#### Abstract

The presented article deals with the activities of intelligence services, the concept of their functioning in the present in comparison with the past functioning. The object of the examination will be the legality of the use of intelligence information as evidence in criminal proceedings in the Slovak Republic. The core part of the article focuses on the applicability of intelligence information in the context of evidence in criminal proceedings. As these are institutes that go beyond the limits of the Slovak Criminal Procedure Code, special legal regulations will also be analysed in connection with intelligence activities, in particular Act No. 46/1993 Coll. on the Slovak Information Service and Act No. 198/1994 Coll. on Military Intelligence. Last but not least, the aim of the article will be to analyse the use of information-technical means within the legal limits. In order to achieve the set objectives, we use the method of analysis of the current legislation. In the conclusion of the paper, we evaluate the findings and take our positions and on the application of the analyzed institute.

**Keywords:** evidence, intelligence, SIS, information-technical means.

#### Streszczenie

Prezentowany artykuł dotyczy działalności służb wywiadowczych, koncepcji ich funkcjonowania w teraźniejszości w porównaniu z funkcjonowaniem w przeszłości. Przedmiotem badania będzie legalność wykorzystania informacji wywiadowczych jako dowodów w postępowaniu karnym w Republice Słowackiej. Zasadnicza część artykułu koncentruje się na możliwości zastosowania informacji wywiadowczych w kontekście dowodów w postępowaniu karnym. Ponieważ są to instytucje, które wykraczają poza granice słowackiego kodeksu postępowania karnego, przeanalizowane zostaną również specjalne regulacje prawne związane z działalnością wywiadowczą, w szczególności ustawa nr 46/1993 Dz.U. o Słowackiej Służbie Informacyjnej i ustawa nr 198/1994 Dz.U. o wywiadzie wojskowym. Wreszcie, celem artykułu jest analiza wykorzystania środków

informacyjno-technicznych w granicach prawa. Aby osiągnąć wyznaczone cele, wykorzystujemy metodę analizy obowiązującego ustawodawstwa. W podsumowaniu opracowania oceniamy wyniki i zajmujemy stanowisko w sprawie zastosowania analizowanego instytutu.

**Słowa kluczowe:** dowody, wywiad, SIS, środki informacyjno-techniczne.

## 1. The linking between law enforcement and intelligence agencies

The relationship linking law enforcement and intelligence agencies is driven by the growing crime in terms of its structure and dynamics. In this context, achieving the purpose of criminal proceedings requires cooperation between law enforcement, the courts and the intelligence services.

Intelligence services have specific means and entitlements, the use of which the legislature entrusts to their explicit competence. Law enforcement authorities, courts cooperate with intelligence services in the form of obtaining information relevant to criminal proceedings which law enforcement authorities are incapable of obtaining. In addition, intelligence gathering serves as a tool of protection for the role of criminal law<sup>1</sup>.

The so-called Intelligence Legislation does not contain detailed regulation of the intelligence gathering process. The primary law regulating the implementation of intelligence activities is Act No. 46/1993 Coll. on the Slovak Information Service. This legislation explicitly stipulated their tasks and authorisations for the use of specific means. In this way, they obtain information in a lawful manner, which they provide to the necessary extent to the intended addressees.

The earliest use of intelligence was given by its technological nature. By historical interpretation, we may conclude that it was the acquisition of information by classified knowledge. The growing number of objects subject to the control in question was associated with military espionage and the consolidation of the power of certain entities within the state.

First and above all, intelligence information has the character of a supportive means of information, serving the authorised body. This role arises from the need of any rationally built democratic state to ensure political stability, economic prosperity, peaceful social and cultural development, a system of effective defence of its constitutional establishment, sovereignty, territorial integrity, security, internal order, economic and other legitimate interests, rights and freedoms of all its citizens<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A. Vaško, *Spravodajská informácia – významný zdroj poznania pre trestné konanie*, Bratislava 2020, <https://www.judikaty.info/cz/document/article/6901/> [access: 30.11.2024].

<sup>2</sup> A. Vaško, *Spravodajské informácie v trestnom konaní v slovenskej republike de lege lata* [in:] *Zborník pôvodných vedeckých prác, štúdií a odborných článkov Kriminálne spravodajstvo*, Bratislava 2022, p. 89.

According to Pili, intelligence agencies are social epistemic institutions, “organisations with the goal of providing knowledge and foreknowledge of an enemy’s intentions and behaviour to the decision maker”<sup>3</sup>.

The legal order of the Slovak Republic does not have a legal definition of the concept of intelligence activities, unlike operational-search activities, which are defined in a number of legal regulations such as the Laws on the Police Force, the Prison and Judicial Guard Corps and the Financial Administration, but not in the Criminal Procedure Code itself. Unlike the Police Force, the intelligence services are not law enforcement authorities and their information is not primarily intended for those bodies or for the courts<sup>4</sup>.

Intelligence information is the final product of intelligence activities, which is produced as an output of targeted collection and analysis processes. In the context of crime detection, it serves as a basis for further investigation. Similarly, intelligence information is the result of operational and investigative activities and provides specific knowledge necessary for the effective conduct of criminal proceedings. Both of these pieces of information, unlike raw data, contain evaluated knowledge about the subjects under surveillance (e.g., criminal groups, perpetrators), which allows for the estimation of their capabilities, risks, and intentions. They are purposefully generated for law enforcement authorities, who use them to optimise their investigative activities<sup>5</sup>.

Intelligence information, a specific sub-information product of criminal-police cognition, is produced by the use of inductive-deductive logic. It involves a degree of interpretation resulting inevitably in a permissible degree of speculation and risk<sup>6</sup>.

## 2. Evidence and intelligence services

Evidence is an indispensable part of criminal proceedings. Its aim is to objectively and fully establish the state of facts of the case, which is a prerequisite for the issuing of a legally correct and justified decision. Evidence has a fundamental impact on all stages of criminal proceedings and its results directly determine the final decision in a particular case. Evidence can thus be described as a central element of criminal proceedings as a whole<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> G. Pili, *Intelligence and Social Epistemology – toward a Social Epistemological Theory of Intelligence*, “A Journal of Knowledge, Culture and Policy” 2019, No. 33(6), pp. 574–592.

<sup>4</sup> A. Vaško, *Možnosti využitia spravodajských informácií v trestnom konaní*, “Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2019” 2019, p. 90.

<sup>5</sup> B. Pikna, *Nástroje evropského práva v oblasti získavání důkazů při aplikaci operativně pátracích prostředků* [in:] *Sborník příspěvků z mezinárodního semináře uskutečněného na Policejní akademii ČR dne 2. listopadu 2004*, Praha 2004, p. 99.

<sup>6</sup> A. Vaško, *Možnosti využitia...*, pp. 90–91.

<sup>7</sup> J. Ivor *et al.*, *Trestné právo procesné*, Bratislava 2010, p. 419.

Evidence is taken at every stage of the criminal proceedings. It is indispensable, as it is the only way to enable the law enforcement authorities and the court to obtain the basis for the further course of the proceedings and the decision.

Legal theory divides evidence into specific phases stages:

- search for evidence,
- conducting and documenting the evidence,
- verification
- evaluation.

Evidence in criminal proceedings is regulated in the sixth title of the Code of Criminal Procedure (§§ 119–161). Ivor *et al.*, characterize evidence as the procedure of the law enforcement authorities and the court regulated by law, or other persons, leading to the search, securing, execution and evaluation of knowledge important for the knowledge of the factual circumstances relevant for the decision on guilt and punishment, as well as for the further procedure in the proceedings<sup>8</sup>.

The main purpose of the criminal procedure is to regulate the procedure of the law enforcement authorities, i.e. the prosecutor and the police and, on the other hand, the courts, so that criminal offences are identified duly and their perpetrators are justly punished according to the law<sup>9</sup>.

The Criminal Procedure Code, in Section 119(2), provides a statutory definition of “evidence” as follows: “Evidence may be anything that can contribute to the proper clarification of the case and which was obtained from the evidence sources according to this Act or a special act”. This definition of evidence is based on the principle that only what has been obtained in accordance with the law can be used to prove guilt and impose a penalty. The procedural act by which a law enforcement agency and the court obtain important information to clarify the matter is referred to as a “means of proof”. According to Section 119(2) of the Criminal Procedure Code, “Means of proof are in particular the interrogation of the accused, witnesses, and experts, expert opinions, on-site verification of testimony, recognition, reconstruction, investigative experiment, inspection, objects and documents important for the criminal proceedings, notification, information obtained using information technology or means of operational-search activities”<sup>10</sup>.

In the process of crime detection, various information products are produced, which are characterised by the specific competence of the entity that obtained them (e.g. intelligence information, operational-search information). Information in this context represents a report that contains new knowledge and reduces the level of uncertainty in the investigation. It is a kind of extension of knowledge

---

<sup>8</sup> J. Ivor *et al.*, *Trestné právo procesné I*, Bratislava 2017, p. 404.

<sup>9</sup> Section 1 of the Code of Criminal Procedure.

<sup>10</sup> Section 119(2) Code of Criminal Procedure.



about a particular situation which is essential for the successful performance of law enforcement tasks.

In this section, we focus on the complex issue of the usability of information obtained under other laws as evidence in criminal proceedings. Specifically, we are interested in whether it is necessary for such legislation to explicitly allow for the use of information so obtained in criminal proceedings.

An analysis of the legal regulation of the activities of the intelligence services in Slovakia, in particular the Act No. 46/1993 Coll. on the Slovak Information Service and Act No. 198/1994 Coll. on Military Intelligence, reveals that the original concept of these services was primarily focused on the collection and analysis of information without direct executive powers. The question arises whether information obtained in the framework of this activity can be directly used as evidence in criminal proceedings.

As an argument supporting the admissibility of intelligence information as evidence in criminal proceedings, the amendment to Act No. 444/2015 Coll., which expanded the scope of intelligence services, can be mentioned. In particular, the provisions of Section 11(1)(d) and (e) of Act No. 46/1993 Coll. on the Slovak Information Service (by analogy also in the Act on Military Intelligence) allow intelligence services to carry out case substitution and disguised case transfer. The introduction of these new powers clearly indicates that the legislator expects the intelligence services to be more actively involved in the detection and proof of criminal activity. It is therefore reasonable to assume that information obtained under these new powers may be used as evidence in subsequent criminal proceedings.

Another argument in favour of the use of intelligence information is the grant of prior judicial consent. In order to be able to lawfully use such information-operating means, the condition of prior written consent of the judge who is competent under a specific regulation must be fulfilled. This special regulation is defined in Art. 4a of Act No. 166/2003 Coll. on the protection of privacy against unauthorised use of information and technical means and on amendment and supplementation of certain acts (Act on protection against eavesdropping), as amended. Considering that the court is involved in the process of obtaining intelligence information, we believe that this information meets the requirements set out in Section 119(2) of the Criminal Procedure Code and may be used as evidence in criminal proceedings.

The grounds for criminal proceedings may come from intelligence information, even if this information is not considered evidence at this stage of the criminal proceedings. Pursuant to Section 196(1) of the Code of Criminal Procedure, law enforcement authorities may initiate a prosecution on the basis of their own findings or information obtained from other agencies, such as the Criminal Police, the Financial Administration or the intelligence services<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> A.Vaško, *Možnosti využitia...*, pp. 92–93.

### 3. The issue of legality

The Code of Criminal Procedure mandates that all evidence used in proceedings must be obtained lawfully. This principle of legality ensures that evidence has been acquired in accordance with applicable laws and without infringing upon fundamental rights and freedoms. Evidence obtained unlawfully is considered not only evidence acquired in direct violation of the law but also any evidence derived from such unlawfully obtained evidence. Evidence obtained in violation of the constitutional rights of individuals is explicitly inadmissible as it does not meet the requirements set forth in Section 119(2) of the Code of Criminal Procedure<sup>12</sup>.

Legal theory also applies five criteria for evaluating the legality of evidence:

- whether the evidence was obtained from a source prescribed or permitted by law;
- whether the evidence was obtained and performed by a procedural subject authorized by law to do so;
- whether the evidence was obtained and performed at the procedural stage at which the procedural subject is authorized by law to search for and perform evidence in a procedural sense, i.e., such evidence that may serve as a basis for a decision in criminal proceedings, in particular for a court decision;
- whether the obtained and performed evidence relates to the subject matter of the proof in the given proceedings, i.e., whether it relates to the act which is the subject of the proceedings or to questions that must be decided by law in connection with this act;
- whether the evidence was obtained and performed in a manner prescribed or permitted by law<sup>13</sup>.

The European Court of Human Rights' case law makes it clear that the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms does not directly address the issue of admissibility of evidence in criminal proceedings. This issue is left to the national legislation of each State.

Although the ECHR does not undertake a detailed analysis of the admissibility of individual pieces of evidence, it focuses on the overall conduct of the proceedings. If it finds that the use of certain evidence has led to a violation of the right to a fair trial, it may find a violation of the Convention<sup>14</sup>.

“Anything which may contribute to the proper clarification of the matter and which has been obtained from the means of evidence under this Act or under

---

<sup>12</sup> J. Záhora *et al.*, *Dokazovanie v trestnom konaní*, Praha 2013, p. 29.

<sup>13</sup> B. Repík, *Procesní důsledky porušení předpisů o dokazování v trestním řízení*, “Bulletin advokacie” 1982, p. 122.

<sup>14</sup> B. Mole, C. Harby, *Právo na spravodlivý proces. Sprievodca na aplikáciu čl. 6 európskeho dohovoru o ľudských právach*, Bratislava 2006, p. 49.

a special law may be used as evidence”. The provision in question in the next sentence gives an example of what may serve as means of proof. “Means of proof shall include, in particular, questioning of the accused, witnesses, experts, reports and expert statements, on-the-spot verification of statements, reconnaissance, reconstruction, investigative experiment, inspection, objects and documents relevant to criminal proceedings, notification, information obtained by means of information technology or means of operational and search activities”<sup>15</sup>.

The current legislation of the Slovak Republic includes a number of specific acts dealing with the issue of the use of information as evidence in criminal proceedings. While some of these laws explicitly regulate the conditions and manner of use of such information, others do not contain such provisions. Despite the absence of an explicit provision in some laws, there is a legal view that information obtained in accordance with these laws may be used as evidence in criminal proceedings under certain conditions. In the context of Section 119(3) of the Code of Criminal Procedure, the following are relevant as special provisions:

- Act No. 166/2003 Coll. on the protection of privacy against unauthorised use
- information-technical means and on amendment and supplementation of certain acts (Act on protection against eavesdropping),
- Act No. 1/2014 Coll. on the organisation of public sporting events and on amendments and supplements to certain acts,
- Act No. 18/2018 Coll. on the Protection of Personal Data and on Amendments and Additions to Certain Acts,
- Act No. 46/1993 Coll. on the Slovak Information Service, as amended,
- Act No. 171/1993 Coll. on the Police Force, as amended,
- Act No. 198/1994 Coll. on Military Intelligence, as amended,
- Act No. 4/2001 Coll. on the Prison and Judicial Guard Corps, as amended,
- Act No. 652/2004 Coll. on State Administration Bodies in Customs and on Amendments and Additions to Certain Acts, respectively Act No. 35/2019 Coll. on Financial Administration and on Amendments and Additions to Certain Acts,
- Act No. 236/2017 Coll. on the European Investigation Order<sup>16</sup>.

#### **4. Slovak Information Service**

The Slovak Information Service (SIS) was established by Act No. 46/1993 Coll. as a complex intelligence structure covering both domestic and foreign areas.

---

<sup>15</sup> Section 119(3) of the Code of Criminal Procedure.

<sup>16</sup> A. Vaško, M. Lisoň, *Hrozby a riziká – objekty spravodajského záujmu*, 2020, No. 2.

Due to the specific nature of its tasks, the law allows the SIS to use special investigative methods, including information-technical means (ITM). These means enable the SIS to obtain information in a way that would not otherwise be possible, in order to fulfil its statutory duties<sup>17</sup>.

The Slovak legal system contains the definition of the term information-technical means even in two legal regulations. According to the Criminal Procedure Code, Art. 10, paragraph 21, ITM for the purposes of this Act shall be understood as electrotechnical, radio-technical, photo-technical, optical, mechanical, chemical and other technical means and devices or sets thereof used in a classified manner in the interception and recording of traffic in electronic communication networks, visual, audio or video-sound recordings or in the search, opening and examination of parcels, if their use interferes with fundamental human rights and freedoms<sup>18</sup>.

The second piece of legislation is the aforementioned Protection from Eavesdropping Act. Section 2 of this Act provides that for the purposes of this Act, ITM, in particular, electrical, radiotechnical, phototechnical, optical, mechanical, chemical and other technical means and equipment or sets thereof used in a classified manner in

- the retrieval, opening, examination and evaluation of mail and other conveyed items,
- obtaining the contents of messages transmitted over electronic communications networks, including the interception of telephone communications,
- making visual, audio, visual-audio or other recordings<sup>19</sup>.

It is clear from the analysed provisions of the Act that the legislator, when defining the term “information-technical means”, did not put emphasis on its technical parameters, such as its structure or composition. Instead, the focus was on the functionality and the purpose of the use of the means in question. The key criterion for classifying a means in this category is its ability to be used by public authorities to intrude into the privacy and obtain information about individuals.

A condition for the use of information obtained through the use of ITM as evidence in criminal proceedings shall be the making of a written record indicating the place, time and lawfulness of the use of ITM, to which the State authority shall attach the record and a verbatim transcript thereof. The definition of ITM in section 2 of the Act is the result of the aforementioned last amendment effective from

---

<sup>17</sup> M. Aláč, *Osobitosti použitia ITP v pôsobnosti Slovenskej informačnej služby* [in:] *Teoretické a praktické problémy využívania informačno-technických prostriedkov v trestnom konaní*, Praha 2017, pp. 268–276.

<sup>18</sup> Section 10(21) of Code of Criminal Procedure.

<sup>19</sup> Section 2 of Act No. 166/2003 Coll. on the protection of privacy against the unauthorised use of information-technical means and on the amendment and supplementation of certain acts (Act on the protection against eavesdropping).

1 January 2016, which also introduced a novelty, the principle of subsidiarity of the use of the means concerned under section 3(1), sentences cited: “if the achievement of the purpose would otherwise be ineffective or substantially impeded”<sup>20</sup>.

Originally, the SIS had a so-called “pure intelligence profile”, i.e. it was an intelligence service without executive powers and its task was to gather, aggregate and evaluate information on a defined range of threats. Its intelligence character was not expressis verbis expressed in the SIS Act, in which it was defined as a state body, but was implied by the definition of its material scope<sup>21</sup>.

Act No. 444/2015 Coll. expanded or specified the material scope of the Slovak Information Service. With effect from 1 January 2016, the Slovak Information Service, within the scope of its competence, obtains, concentrates and evaluates information on:

- activities threatening the constitutional establishment, territorial integrity and sovereignty of the Slovak Republic,
- activities directed against the security of the Slovak Republic,
- activity of foreign intelligence services,
- organised criminal activity,
- terrorism, including information on participation in, financing or support for terrorism,
- political and religious extremism, extremism manifested in a violent manner and harmful sectarian groupings,
- activities and threats in cyberspace if they threaten the security of the State,
- the illegal international transport of persons and migration of persons,
- facts capable of seriously endangering or damaging the economic interests of the Slovak Republic,
- threat or leakage of information and things protected under a special regulation or international treaties or international protocols<sup>22</sup>.

## **5. Intelligence and current threats to the national security**

Intelligence services play also a significant role in obtaining and evaluating information relating to national security. However, their activity is not just a technically neutral activity, but a social and political matter. In recent years, there has

---

<sup>20</sup> Act No. 166/2003 Coll. on the protection of privacy against the unauthorised use of information-technical means and on the amendment and supplementation of certain acts (Act on the protection against eavesdropping).

<sup>21</sup> M. Aláč, *Osobitosti použitia...*, pp. 268–276.

<sup>22</sup> Act No. 444/2015 Coll.

been an increase in the prominence of various threats to national security emanating from both state and non-state actors, including the increased terrorist threat following the 2015 and 2016 attacks, the migration and refugee crises, as well as the rise of disinformation following Russia's annexation of Crimea in 2014. All of these threats have come to the forefront of public discourse in Central and Eastern European countries, including Slovakia. Intelligence services, which are the primary bodies responsible for gathering and assessing information on these threats, have played a crucial role in this debate.

The evolutionary development of society and the growing threat of organised crime have necessitated an adaptation of the scope of the Slovak Information Service. In order to be able to effectively counter the new security risk, which penetrated into all spheres of social life, Act No. 46/1993 Coll. on the SIS was amended by Act No. 256/1999 Coll. The Slovak Information Service has long operated in a classified mode. It was only in 2011 that it gradually started to publish its annual reports. These reports provide valuable information on SIS activities and its perception of security threats in the context of terrorism, the migration crisis, digital propaganda and Russian aggression. Despite the fact that SIS publishes its reports, the methods of constructing security threats in the context of domestic and foreign challenges remain under-researched in the Slovak literature. However, these constructions have a significant impact on the political and social discourse on individual threats and influence policy decision-making in the field of national and European security<sup>23</sup>.

## 6. Conclusion

Reliable identification of the facts of a crime, as well as of its perpetrator, often poses a challenge for law enforcement authorities. For this purpose, it is necessary to resort to the use of other specific evidence – intelligence information.

The current status of the use of intelligence information in criminal proceedings can be characterised as theoretically possible, but only rarely implemented in practice. In our legal opinion, the current Criminal Procedure Code, Act No. 301/2005 Coll., allows the use of intelligence information in evidence provided that the legal requirements and conditions are met. In this context, it is necessary to pay attention to the issues of legality and admissibility of evidence in the context of national and international legislation, as well as the case law of the European Court of Human Rights.

---

<sup>23</sup> M. Kovanic, *The construction of threats by intelligence agencies: analysing the language of official documents in Slovakia*, "Critical Studies on Terrorism" 2021, Vol. 14, No. 1, pp. 117–138.

In support of the argumentation of the legality of the use of intelligence information as evidence in criminal proceedings, we can cite § 4a of Act on the protection against eavesdropping. The cited provision states that the use of information and intelligence means requires prior court approval. It follows from the foregoing that, in so far as the legislature has conferred such power on the courts and the use of the information thus obtained does not contradict the definition of evidence under the Criminal Procedure Code, the information thus obtained may be regarded as evidence in criminal proceedings.

The applicability of the results of intelligence activities in criminal proceedings stems from their ability to compensate for the lack of traditional evidence as defined in Art. 119(3) of the Code of Criminal Procedure. In cases where these conventional means of evidence are insufficient to fully clarify the facts, information obtained through the use of information-technical means or operational-search activities provides a necessary supplement to the missing information on the course of the criminal offence. However, it should be noted that the importance and status of intelligence information is also enshrined in the current legislation, which is not “perfect”.

We anticipate that the issue of the use of intelligence will require increased attention in the near future, particularly in specific types of crime, such as international organised crime and terrorism, where its use will be necessary and indispensable.

## Bibliography

- Aláč M., *Osobitosti použitia ITP v pôsobnosti Slovenskej informačnej služby* [in:] *Teoretické a praktické problémy využívania informačno-technických prostriedkov v trestnom konaní*, Praha 2017.
- Ivor J. et al., *Trestné právo procesné*, Bratislava 2010.
- Ivor J. et al., *Trestné právo procesné 1*, Bratislava 2017.
- Kovanic M., *The construction of threats by intelligence agencies: analysing the language of official documents in Slovakia*, “Critical Studies on Terrorism” 2021, Vol. 14, No. 1.
- Marko M., Kohan P., *Legislatívna úprava operatívno pátracej a spravodajskej činnosti v Slovenskej republike* [in:] *Aktuálne otázky aplikácie kriminálneho spravodajstva v kontexte nových trendov v Európskej únii*, Bratislava 2018.
- Mole B., Harby C., *Právo na spravodlivý proces. Sprievodca na aplikáciu čl. 6 európskeho dohovoru o ľudských právach*, Bratislava 2006.
- Pikna B., *Nástroje evropského práva v oblasti získavání důkazů při aplikaci operativně pátracích prostředků* [in:] *Sborník příspěvků z mezinárodního semináře uskutečněného na Policejní akademii ČR dne 2. listopadu 2004*, Praha 2004.
- Pili G., *Intelligence and Social Epistemology – toward a Social Epistemological Theory of Intelligence*, “A Journal of Knowledge, Culture and Policy” 2019, No. 33(6).

- Repík B., *Procesní důsledky porušení předpisů o dokazování v trestním řízení*, “Bulletin advokacie” 1982.
- Vaško A., *Možnosti využitia spravodajských informácií v trestnom konaní*, “Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2019” 2019.
- Vaško A., *Spravodajská informácia – významný zdroj poznania pre trestné konanie*, Bratislava 2020, <https://www.judikaty.info/cz/document/article/6901/> [access: 30.11.2024].
- Vaško A., *Spravodajské informácie v trestnom konaní v slovenskej republike de lege lata* [in:] *Zborník pôvodných vedeckých prác, štúdií a odborných článkov Kriminálne spravodajstvo*, Bratislava 2022.
- Vaško A., Lisoň M., *Hrozby a riziká – objekty spravodajského záujmu*, 2020, No. 2.
- Záhora J. et al., *Dokazovanie v trestnom konaní*, Praha 2013.

### Legal acts

- Act No. 300/2005 Coll., the Criminal Code, <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/300/> [access: 30.11.2024].
- Act No. 301/2005 Coll., the Criminal Procedure, <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/301/> [access: 30.11.2024].
- Act No. 124/1992 Coll. on the Military Police. <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/124/20240715> [access: 30.11.2024].
- Act No. 166/2003 Coll. on the protection of privacy against the unauthorised use of information-technical means and on the amendment and supplementation of certain acts (Act on the protection against eavesdropping). <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2003/166/20160101> [access: 30.11.2024].
- Act No. 46/1993 Coll. on the Slovak Information Service, <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1993/46/20240715> [access: 30.11.2024].
- Act No. 404/2015 Coll. amending Act No. 166/2003 Coll. on the protection of privacy against the unauthorised use of information-technical means and on the amendment and supplementation of certain acts (Act on the protection against eavesdropping), as amended, <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/404/20160101> [access: 30.11.2024].





dr Sylwia Stecko

ORCID: 0000-0003-4136-0371

e-mail: sylwia.204@wp.pl

Instytut Nauk Socjologicznych

Uniwersytet Rzeszowski

## The right to public information as a manifestation of citizens' constitutional right to the truth

### Prawo do informacji publicznej jako przejaw konstytucyjnego prawa obywateli do prawdy

#### Abstract

The Constitution of the Republic of Poland contains an extensive catalog of human and citizen rights and freedoms. However, there is no provision *express verbis* that would indicate a citizen's right to the truth. The aim of the article is to demonstrate, using the example of Art. 61 of the Constitution, that in the Polish legal system, the right to the truth may be derived from some provisions even though they do not expressly state this right.

**Keywords:** public information, right to law, human rights, limitation of access to information.

#### Streszczenie

Konstytucja RP zawiera obszerny katalog praw i wolności człowieka i obywatela, jednak brak jest przepisu, który *expresiss verbis* wskazywałby na prawo obywatela do prawdy. Celem artykułu jest próba wykazania na przykładzie art. 61 Konstytucji RP, że w polskim porządku prawnym prawo do prawdy można wywieść z niektórych przepisów, mimo iż jednoznacznie tego prawa nie stanowią.

**Słowa kluczowe:** informacja publiczna, prawo do prawdy, prawa człowieka, ograniczenie dostępu do informacji.

## 1. Introduction

The Constitution of the Republic of Poland contains an extensive catalogue of individual rights and freedoms, which includes both traditional rights and those of more contemporary origin. However, there is no such catalogue that would

*expressis verbis* establish the right to the truth. So far, there has been no in-depth reflection on the right to the truth as a constitutional right that should be guaranteed to every citizen in a democratic state.

In the Polish legal system, the right to the truth can be derived from provisions that do not *expressis verbis* establish this right. An example of such a right is the right to access public information, which is one of the most important elements conditioning and immanently related to the functioning of a democratic state. Establishing appropriate norms in the legal system constitutes the possibility of conscious and free participation of the entire society, and not of its selected part or only of individual citizens in public life.

## 2. Constitutional right to public information

One of the important principles of Polish constitutional law is the principle of transparency of public authorities. In order to implement it, the legislator in Art. 61 of the Constitution defined the right of citizens to access information about the activities of broadly understood public entities. He also indicated its subjective and objective scope nature<sup>1</sup>. This right is recognized as a subjective right. The right to public information is particularly related to freedom of expression, enshrined in the Constitution as the freedom to express one's views and to obtain and disseminate information. There are differences between the laws discussed however, there are fundamental differences. Firstly, the scope of freedom of information is obviously broader than the scope of the right to information. The constitutional scope of protection of the freedom to obtain information covers all information, while Art. 61 of the Constitution guarantees access only to specific information<sup>2</sup>. The right to public information is a political right that determines the practical implementation of the principle of transparency and transparency of the government system (the principle of openness of the activities of public authorities). It is a necessary element of democracy because it enables citizens to control those in power and influence state policy. The law in question is a typical example of a public subjective right<sup>3</sup>. Access to public information is a necessary condition for subjecting public authorities to real citizen control, which is a form of citizen participation in public life.

---

<sup>1</sup> M. Jaśkowska, *O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze*, "Zeszyty Prawnicze" 2020, No. 3, p. 205.

<sup>2</sup> W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, eds. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, p. 1334.

<sup>3</sup> M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 61 Konstytucji* [in:] *Konstytucja RP. Komentarz*, ed. P. Tuleja, Warszawa 2023, p. 226.

The right to public information is not one of the rights that guarantees the exercise of freedom of information (Art. 54(1)), but an independent constitutional subjective right, although related in content to, among others, provision of the constitution (i.e. Art. 54(1)). On the other hand, both laws complement each other. In the light of Art. 54 of the Constitution, no one may suffer negative consequences due to the implementation of the constitutional right to information guaranteed in Art. 61 of the Constitution, as well as due to the further dissemination of information obtained under Art. 61 of the Constitution<sup>4</sup>.

However, it should be remembered that “not every information that, in accordance with the freedom provided for in Art. 54 of the Constitution may be obtained and disseminated, including information relating to a person’s private sphere, may be considered information for which there is an obligation to disclose on the part of a given public authority, specified in the Act on Access to Information”<sup>5</sup>.

Pursuant to Art. 61 section 1 of the Constitution, a citizen has the right to obtain information about the activities of public authorities and persons performing public functions. This provision clearly mentions the rights of citizens, but the ordinary legislator extended this right to everyone. It is clear from the very beginning that the legislator’s will was to create conditions for the widest possible transparency of public life by equipping society with instruments enabling it to obtain information about current activities<sup>6</sup>. This provision clearly mentions the rights of citizens, but the ordinary legislator extended this right to everyone. It is clear from the very beginning that the legislator’s will was to create conditions for the widest possible transparency of public life by equipping society with instruments enabling it to obtain information on the current activities of public entities<sup>7</sup>.

This obligation is therefore not so much about the availability of specific information for the recipient, but, at least in principle, it means the need for active action on the part of the authority providing the information, which consists in providing the interested person with a certain scope of information upon request. The information should be related to public activities<sup>8</sup>. In the judgment of September 16, 2002, the Constitutional Tribunal stated that “the analysis of Article 61,

---

<sup>4</sup> W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 61...*, p. 1336.

<sup>5</sup> Judgment of the Constitutional Tribunal of March 20, 2006, file reference no. ActK 17/05, OTK-A 2006/3/30.

<sup>6</sup> Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 (Journal of Laws 1997, No. 78, item 483).

<sup>7</sup> A. Kwaśniak, *Faktyczne i prawne ograniczenia w dostępie do informacji publicznej na tle rodzimego ustawodawstwa*, “Roczniki Administracji i Prawa” 2019, No. 19, p. 193.

<sup>8</sup> Judgment of the Constitutional Tribunal of March 20, 2006, file reference no. K 17/05, OTK-A 2006/3/30.

paragraph 1 and paragraph 2 of the Constitution indicates that the scope of the right to information specified therein is determined, to a large extent, by the Constitution itself. These provisions define, what rights are associated with the validity of this right, and indicate which entities are obliged to take such actions so that this civil right can be implemented”<sup>9</sup>.

The basic legal act regulating access to public information is the Act of September 6, 2001 on access to public information<sup>10</sup> which, as we know, was supposed to be the implementation of the provisions of Art. 61 section 4 of the Constitution and referred to the information specified in the Constitution. As stated in Art. 1 section 1 of the cited Act, “every information on public matters constitutes public information within the meaning of the Act and is subject to disclosure on the terms and in the manner specified in the Act”<sup>11</sup>.

As J. Cwalińska notes, the right to public information is a *sine qua non* condition and at the same time a guarantee of the remaining subjective rights of the individual. As a result of access to public information, the entity becomes a partner of administrative bodies. By enabling citizens to access public information, the legislator means that public administration is no longer the only initiator of the defense of the public interest<sup>12</sup>. The right to access public information is a consequence of a systemic principle, not expressly expressed in the provisions of the Constitution, but derived from it – the principle of openness of the activities of public authorities (or transparency of the system of exercising power). This principle is intended to facilitate the implementation of social control of power and prevent its abuse, counteract corruption of officials and improve the quality of public administration work<sup>13</sup>.

Such a broadly defined right to public information does not mean that it is absolute and an unlimited right. The provision of Art. 61 section 3 of the Constitution constitutes a limitation by introducing the provision “solely for the protection of the freedoms and rights of other persons and economic entities specified in the laws and the protection of public order, security or important economic interest of the state”<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Judgment of the Constitutional Tribunal of September 16, 2006, file reference no. K 38/0, OTK-A 2002/5/59.

<sup>10</sup> Act of September 6, 2001 on access to public information (Journal of Laws 2002, item 902, as amended).

<sup>11</sup> Judgment of the Constitutional Tribunal of December 18, 2018, file reference no. SK 27/14.

<sup>12</sup> J. Cwalińska, *Czy dostęp do informacji publicznej stanowi gwarancję praw podmiotowych jednostki? Zagadnienia wybrane* [in:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, ed. M. Maciejewski, Warszawa 2014, pp. 80–81.

<sup>13</sup> Judgment of the Constitutional Tribunal of December 18, 2018, file reference no. SK 27/14.

<sup>14</sup> A. Kwaśniak, *Faktyczne i prawne ograniczenia...*, p. 194.

Therefore, the limitation of the right to information must be formulated in accordance with the content of Art. 31 section 3 of the Constitution and Art. 61 section 3 of the Constitution. Pursuant to Art. 31 section 3 of the Constitution, restrictions may be established only by statute and only when they are necessary in a democratic state for its security or public order, or for the protection of the environment, public health and morals or the freedoms and rights of other persons. Restrictions introduced in this manner may not violate the essence of freedoms and rights<sup>15</sup>. As indicated in the jurisprudence of the Constitutional Tribunal, under Art. 61 of the Constitution of the Republic of Poland, it cannot be ruled out that the implementation of the right to information will affect circumstances bordering the public and private lives of persons performing public functions. The “interpenetration” of the above-mentioned spheres may result, for example, from the nature of public activity, contacts with specific entities, performing private activities in the course of performing public tasks, etc. The provision of Art. 61 section 3, pointing in particular to the rights and freedoms of other persons as the basis for limiting the availability of public information, cannot in this context be understood as containing a categorical prohibition of any interference in the privacy sphere of persons performing public functions<sup>16</sup>. Intrusion into the sphere of private life of persons performing public functions is considered permissible under the Constitution of the Republic of Poland. As noted in the jurisprudence of the Constitutional Tribunal, persons performing public functions “due to the right of citizens to obtain information on the activities of public authorities, must take into account the obligation to disclose at least some aspects of their private life”<sup>17</sup>.

The right to access information is not absolute and its limits are defined, among others, by: by the need to respect the rights and freedoms of other entities, including the constitutionally guaranteed right to protect private life<sup>18</sup>. The jurisprudence of the Constitutional Tribunal formulated the following grounds for recognizing the interest related to access to public information as outweighing the interest related to the privacy of individuals. Access to information cannot, first of all, go beyond what is necessary resulting from the need for transparency

---

<sup>15</sup> M. Bidziński, *Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej*, “Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, No. 4, p. 125.

<sup>16</sup> Judgment of the Constitutional Tribunal of March 20, 2006, file reference no. K 17/05, OTK-A 2006, No. 3, item 30.

<sup>17</sup> Judgment of the Constitutional Tribunal of July 13, 2004, file reference no. K 20/03, OTK-A 2004, No. 7, item 63.

<sup>18</sup> Judgment of the Constitutional Tribunal of March 20, 2006, file reference no. K 17/05, OTK-A 2006, No. 3, item 20.

of public life, assessed in accordance with the standards adopted in a democratic state. Secondly, public information must be important for assessing the functioning of institutions and persons performing public functions, and thirdly, access to the indicated information cannot eliminate the meaning (essence) of protecting the right to private life<sup>19</sup>.

### 3. Access to public information as the implementation of the right to truth

The universal values underlying the Constitution of the Republic of Poland include truth, justice, goodness and beauty in the preamble<sup>20</sup>. The inclusion of the right to truth in the preamble highlights its legal importance<sup>21</sup>.

The systemic anchoring of the citizen's right to the truth can also be sought in general constitutional principles, among which the principle of the democratic state of law established by Art. 2 of the Constitution of the Republic of Poland. Democracy is a system based on truth, in which the principle of transparency of public life applies and there are mechanisms that guarantee effective control of those in power. The principle of citizens' trust in the state and its laws is derived from the principle of a democratic state of law. This principle obliges the state to build trust in public institutions in the minds of its citizens, and this goal can only be achieved by basing mutual relations on truth, openness and honesty. The obligation of public authorities to act based on the truth may also be derived from the principle of fair operation of public institutions, which is expressed in the preamble to the Constitution of the Republic of Poland<sup>22</sup>.

In the constitutional approach, truth is, therefore, primarily an intellectual category – a category of knowledge, including the knowledge of good and evil (con-scientia), and at the same time, the goal of man and the communities created by him, directly recognized by the legal order, protected by the guarantee of human dignity and resulting from it. fundamental freedoms and human rights. Man's pursuit of truth can therefore be considered the goal of the entire legal order. It should be provided and implemented in every type of legal relationship.

---

<sup>19</sup> M. Wild, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [in:] *Konstytucja RP*, Vol. I: *Komentarz do art. 1–86*, eds. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, p.

<sup>20</sup> M. Florczak-Wątor, *O potrzebie konstytucjonalizacji prawa obywateli do prawdy i konieczności poszerzenia ustawowego zakresu jego ochrony w czasach postprawdy*, "Przegląd Prawa Publicznego" 2023, No. 11, p. 3

<sup>21</sup> L. Bosek, *Konstytucyjna zasada prawdy*, "Forum Prawnicze" 2022, No. 3, p. 71.

<sup>22</sup> M. Florczak-Wątor, *O potrzebie konstytucjonalizacji...*, p. 77.

The constitutionally defined category of truth determines to a significant extent the subjective position of an individual in a pluralistic society and a democratic state of law. It guarantees the opportunity to learn about the actual system of relations concerning the individual and the communities in which he or she realizes his or her basic freedoms and rights.

The principle of truth primarily guides the interpretation and application of the Constitution of the Republic of Poland. If the Constitution of the Republic of Poland does not define a random set of regulations, but creates a complete and coherent system of norms with the highest force and importance in the legal order, it can be concluded that the principle of truth plays an important role in organizing the process of interpretation and application of its norms. The principle of truth should therefore be applied in connection with other principles, fundamental freedoms and human rights, determining the direction of their interpretation<sup>23</sup>. This truth is the axiological foundation of the Constitution of the Republic of Poland. Truth as an individual right is referred to in Art. 51 section 4 of the Constitution, which, under the right to personal data protection, grants everyone the right to request rectification and deletion of information that is false, incomplete or collected contrary to the Act.

The right to truth is usually implemented through the right to seek and obtain information that allows respect for knowledge and understanding of the mechanisms of action in the modern world. The right to truth understood in this way means, among others: in art. 61 of the Constitution by ensuring freedom of access to public information. It can be assumed that this provision provides citizens with the right to seek the truth about the functioning of public authorities and persons performing public functions as well as entities that perform public authority tasks or manage property<sup>24</sup>.

A manifestation of the implementation of the constitutional right to the truth is citizens' access to public information in the light of the Act of September 6, 2001 on access to public information. Access to the truth and transparency of the activities of state bodies are important for the proper functioning of democratic mechanisms, social control over the exercise of power and protection of citizens' health. Access to information about public affairs determines the ability to control whether the state actually serves the interests of its citizens. This information has value only if it is actually consistent with reality, i.e. verifiable and objective. The basic features of a democratic state are: openness, transparency and striving to find out the truth, and the exceptions – allowed in a few cases and provided for by law –

---

<sup>23</sup> L. Bosek, *Konstytucyjna zasada...*, p. 77.

<sup>24</sup> M. Florczak-Wątor, *O potrzebie konstytucjonalizacji...*, p. 75.

are confidentiality, secrecy and the prohibition of disseminating knowledge on a specific topic. The degree of belief in the validity of this view also determines the systemic importance of the right to access public information. The right to public information is one of the elements of the exercise of sovereign power by the Nation in the Republic of Poland. The indicated right may be limited only for the sake of goods specified in the laws, i.e. protection of freedoms and rights of other persons and economic entities and protection of public order, security or important economic interest of the state<sup>25</sup>. As the Constitutional Tribunal has repeatedly pointed out in its rulings, in a situation of clash and conflict of two values: the citizen's right to information and the right to privacy, priority cannot be given to the former at the expense of completely negating the protection of the sphere of private life. Citizens cannot be guaranteed access to information at all costs<sup>26</sup>. The Constitutional Tribunal pointed to the method of resolving the conflict based on the principle of proportionality, emphasizing that the mechanism and structure of proportionality are based on the assumption of weighing the goods in conflict, clearly defining the limits of the necessity of interference in the sphere of protected law and on determining the scope of the prohibition of such interference. The outcome of the resolution of a conflict of principles may under no circumstances lead to the complete elimination of one of the rights in conflict<sup>27</sup>.

#### 4. Conclusions

The Preamble to the Constitution of the Republic of Poland defines truth as the first of the basic constitutional values, pointing to the universal foundations of the Constitution of the Republic of Poland. Truth, goodness, justice and beauty, in accordance with the clearly expressed will of the constitutional legislator, define the absolutely protected normative concept of man and his dignity, thus acquiring the character of basic constitutional principles. The above findings lead to the conclusion that the right to truth has a solid legal basis in the Polish Constitution and can be treated as an individual right of constitutional importance, with all the resulting consequences. The right to truth is a fundamental right of citizens in a democratic state ruled by law and as such should be subject to a process of its explicit constitutionalization. The Constitution of the Republic of Poland does not explicitly provide for such a right, although an analysis of its

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>26</sup> Judgment of the Constitutional Tribunal of June 19, 2002, file reference no. K 11/02.

<sup>27</sup> Judgment of the Constitutional Tribunal of March 20, 2006, file reference no. K 17/05.



various provisions, including systemic principles and regulations regarding individual rights and freedoms, leads to the conclusion that the right to the truth is covered by constitutional protection. An extension of this right are statutory regulations enabling the pursuit of the truth, an example of which is the Act on Access to Public Information, according to which state authorities are obliged to provide individuals with information that is public information. However, this obligation applies only to information that is related to the activities of public authorities and persons performing public functions, which creates conditions for broad transparency of political life in the state.

## Bibliography

- Bidziński M., *Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej*, “Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, No. 4.
- Bosek L., *Konstytucyjna zasada prawdy*, “Forum Prawnicze” 2022, No. 3.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 61 Konstytucji* [in:] *Konstytucja RP. Komentarz*, ed. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Florczak-Wątor M., *O potrzebie konstytucjonalizacji prawa obywateli do prawdy i konieczności poszerzenia ustawowego zakresu jego ochrony w czasach postprawdy*, “Przegląd Prawa Publicznego” 2023, No. 11.
- Jaśkowska M., *O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze*, “Zeszyty Prawnicze” 2020, No. 3.
- Kwaśniak A., *Faktyczne i prawne ograniczenia w dostępie do informacji publicznej na tle rodzimego ustawodawstwa*, “Roczniki Administracji i Prawa” 2019, No. 19.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, eds. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Wild M., *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [in:] *Konstytucja RP, Vol. I: Komentarz do art. 1–86*, eds. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

## Legal acts

- Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 (Journal of Laws 1997, No. 78, item 483).
- Act of September 6, 2001 on access to public information (Journal of Laws 2022, item 902, as amended).

## Case law

- Judgment of the Constitutional Tribunal of June 19, 2002, file reference no. K 11/02.
- Judgment of the Constitutional Tribunal of July 13, 2004, file reference no. K 20/03, OTK-A 2004, No. 7, item 63.
- Judgment of the Constitutional Tribunal of March 20, 2006, file reference no. K 17/05, OTK-A 2006/3/30.
- Judgment of the Constitutional Tribunal of September 16, 2006, file reference no. K 38/0, OTK-A 2002/5/59.
- Judgment of the Constitutional Tribunal of December 18, 2018, file reference no. SK 27/14.

